

Reforma
Tributária

38

Impactos das políticas
tributárias da união no
federalismo fiscal
brasileiro

Pedro Lopes de Araújo Neto

Impactos das políticas tributárias da união no federalismo fiscal brasileiro

Pedro Lopes de Araújo Neto.

*Mestre em Contabilidade pelo Programa Multi-institucional e Inter-regional UnB, UFPB e UFRN.
É Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Auditor Fiscal do Tesouro do Estado do Rio Grande do Norte*

Resumo

O federalismo fiscal brasileiro vem historicamente sendo afetado pelas políticas tributárias da União que, a partir do início dos anos de 1990, aumentou a carga tributária do país sem distribuir as arrecadações adicionais com os estados, o Distrito Federal e municípios. Registra-se também a concessão pelo Governo Federal de isenções fiscais sobre impostos partilhados com os entes subnacionais, o que, sistematicamente, vem ocasionando desequilíbrio nas suas contas públicas, agravado pelas políticas econômicas de austeridade num cenário de crise política. Esse artigo discorre sobre a influência do governo central no federalismo fiscal brasileiro e o impacto negativo nas finanças dos entes subnacionais, apontando alternativas para o seu equilíbrio.

Palavras-chave: Federalismo, Tributação, Política Fiscal.

INTRODUÇÃO

Desde 2011 o Brasil reduziu o ritmo de crescimento da sua economia, situação agravada pela adoção de políticas econômicas de “austeridade” num cenário de crise política. Como se sabe, em 2015 e 2016 o Produto Interno Bruto (PIB) retraiu 3,8% e 3,6%, respectivamente.

Esse cenário negativo impactou diretamente na administração pública, pois se refletiu na redução da arrecadação tributária de todos os entes federados. Em 2015, a arrecadação de tributos federais (R\$ 1,221 trilhão) teve queda de 5,62%, na comparação com 2014 (em valores reais).¹ Em 2016, a queda da arrecadação federal foi de 2,97% em relação ao ano anterior. Deve ser destacado que até setembro de 2016 a queda era de 7%, parcialmente mitigada pela receita

¹ AGÊNCIA BRASIL. Arrecadação do governo registra queda de 5,62% em 2015. Brasília, 21 jan. 2016. <
<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-01/arrecadacao-do-governo-registra-queda-de-562-em-2015>

extraordinária da repatriação de recursos do exterior, que injetou R\$ 47 bilhões de imposto de renda e multa fiscal, conforme informado pelo Ministério da Fazenda.²

Em 2017, a Receita Federal do Brasil apontou que a arrecadação federal cresceu ligeiramente (1% em relação a 2016). Entretanto, essa suposta ‘recuperação’, deve ser compreendida no cenário da base de arrecadação reduzida por dois anos consecutivos de queda.

Além da União, a recessão também afetou as finanças dos estados e municípios.³ A carga tributária brasileira tem como principal fonte a arrecadação os impostos e contribuições incidentes sobre o consumo (ICMS, Cofins, IPI, ISS, PIS/Pasep, por exemplo). Em 2015, esses tributos corresponderam a 49,68% da carga tributária (Figura 1).

FIGURA 1 – CARGA TRIBUTÁRIA POR BASE DE INCIDÊNCIA

R\$ bilhões
BRASIL
2015

BASE DE INCIDÊNCIA	ARRECADAÇÃO (R\$ BILHÕES)	PERCENTUAL
Renda	352,3	18,27
Folha de salários	498,0	25,83
Propriedade	85,6	4,44
Bens e serviços	957,9	49,68
Transações financeiras	34,6	1,80
Outros	0,4	0,02
Total	1.928,1	100,00

Fonte: Receita Federal do Brasil (<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>)

Os tributos sobre o consumo são fortemente restringidos pela retração da economia em função do seu levado peso relativo na carga tributária. O agravamento das finanças dos estados também ocorreu porque o ICMS é sua principal fonte de receita, sendo o tributo sobre consumo que mais se arrecada no

² MINISTÉRIO DA FAZENDA. Arrecadação reduz ritmo de queda e encerra 2016 em R\$ 1,289 trilhão. Brasília, 27 jan. 2017. <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2017/janeiro/arrecadacao-reduz-ritmo-de-queda-e-encerra-2016-em-r-1-289-trilhao>>

³ RECEITA FEDERAL DO BRASIL, Receita arrecadou R\$ 1,34 trilhão em 2017. Brasília, 26 jan. 2018. <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2018/janeiro/receita-arrecadou-r-1-34-trilhao-em-2017>>.

Brasil. Além disso, os estados recebem consideráveis receitas decorrentes da partilha do IPI, outro imposto incidente sobre consumo, cuja receita declinou com a recessão.

As finanças municipais também são impactadas pela recessão, porque recebem recursos da partilha do ICMS e do IPI. Além disso, as grandes cidades brasileiras obtêm consideráveis receitas mediante a arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISS), de sua competência, que também é da base de incidência do consumo (serviços).

Todo esse cenário contribuiu para que 21 estados da federação ameaçassem declarar calamidade financeira em 2016, seguindo o exemplo do Rio de Janeiro. A maior parte desses entes terminou o ano com o salário dos servidores públicos em atraso, situação amenizada com a repatriação de recursos, que injetou, nos meses de novembro e dezembro, extraordinários R\$ 14 bilhões. Nos municípios a situação não é diferente. Segundo matéria da imprensa,⁴ em 2015, 42,6% das 5.568 localidades não conseguiram fechar as suas contas. Em 2016, milhares de prefeitos realizaram em Brasília a XIX Marcha em Defesa dos municípios, uma jornada de quatro dias para reivindicar soluções ao governo e ao Congresso.

A crise continuou em 2017. Alguns estados encontraram momentaneamente a solução por meio da adesão ao programa de recuperação fiscal do Governo Federal, recebendo como contrapartida moratória e alongamento das suas dívidas, como é o caso do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais.

Portanto, fato inconteste, a autonomia dos entes subnacionais é bastante impactada pelas políticas macroeconômicas adotadas pela União. Assim, o desequilíbrio nas contas dos estados e municípios desde 2015 não pode ser atribuído exclusivamente à “irresponsabilidade fiscal” dos governadores e prefeitos. Cabe lembrar que grande parte das despesas públicas tem natureza fixa, a exemplo da folha de pagamento, que, em geral, é a mais expressiva da composição do gasto governamental. Quando a crise econômica restringiu as receitas tributárias, as despesas se tornaram fratura exposta.

⁴ CARTA CAPITAL, Os municípios estão na penúria. São Paulo, 30 de maio de 2016. <
<https://www.cartacapital.com.br/revista/901/cidades-na-penuria> >.

O propósito deste artigo é analisar como as políticas do Governo Central adotadas após a Constituição de 1988 vêm acometendo negativamente o federalismo fiscal brasileiro, desestruturando as finanças dos estados, Distrito Federal e municípios, e apontar caminhos para a retomada do equilíbrio federativo, visto como condição necessária para a própria estabilidade econômica, social e política do país.

1. BREVES REFLEXÕES SOBRE A ATUAL DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS ENTRE OS ENTES FEDERADOS

O federalismo fiscal brasileiro tem sido afetado por fatores políticos que influenciam na repartição de receitas entre os entes federados. Durante a ditadura militar ocorreu forte concentração de recursos na União; no período da redemocratização, consolidada na Constituição de 1988, houve movimento inverso, de fortalecimento das finanças dos municípios e dos estados; e na década de 1990, houve reação da União no sentido de aumentar sua participação no bolo tributário, por meio da criação e do aumento de alíquotas das contribuições sociais (CSLL, Cofins e PIS), que não são repartidas com os estados e municípios.

A Figura 2 apresenta o comportamento das receitas disponíveis por ente da federação, desde 1960, com base no estudo de Biasoto Junior (2014).

FIGURA 2 - EVOLUÇÃO DA DIVISÃO FEDERATIVA DA RECEITA TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO BRASIL 1960 a 2013

ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA DIRETA ^{(1) (2)}			
Ano	União	Estados	Municípios
1960	64,0%	31,3%	4,7%
1970	66,7%	30,6%	2,7%
1980	74,7%	21,6%	3,7%
1988	71,7%	25,6%	3,7%
2000	66,7%	27,6%	5,7%
2013	67,8%	26,0%	6,2%
ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL (APÓS TRANSFERÊNCIAS) ⁽³⁾			
1960	59,5%	34,1%	6,4%
1970	60,8%	29,2%	10,0%
1980	68,2%	23,3%	8,6%

1988	60,1%	26,6%	13,3%
2000	55,8%	26,3%	17,9%
2013	57,4%	24,3%	18,3%

Fonte: Elaboração Geraldo Biasoto Júnior (2014), a partir de STN, SRF, IBGE, Ministério da Previdência, CEF, Confaz e Balanços Municipais.

Notas: 1) Metodologia das contas nacionais inclui impostos, taxas e contribuições, inclusive CPMF, FGTS e *royalties*, bem assim dívida ativa. 2) Receita Disponível: arrecadação própria mais e/ou menos repartição constitucional de receitas tributárias e outros repasses compulsórios. 3) 1960: estimado; 2013: projeção preliminar.

Observa-se que, ao longo do período do estudo (1960 a 2013), a União diminuiu sua participação relativa na receita tributária disponível (-2,1%); os municípios obtiveram aumento (11,9%); enquanto que os estados reduziram sua participação (-9,8%).

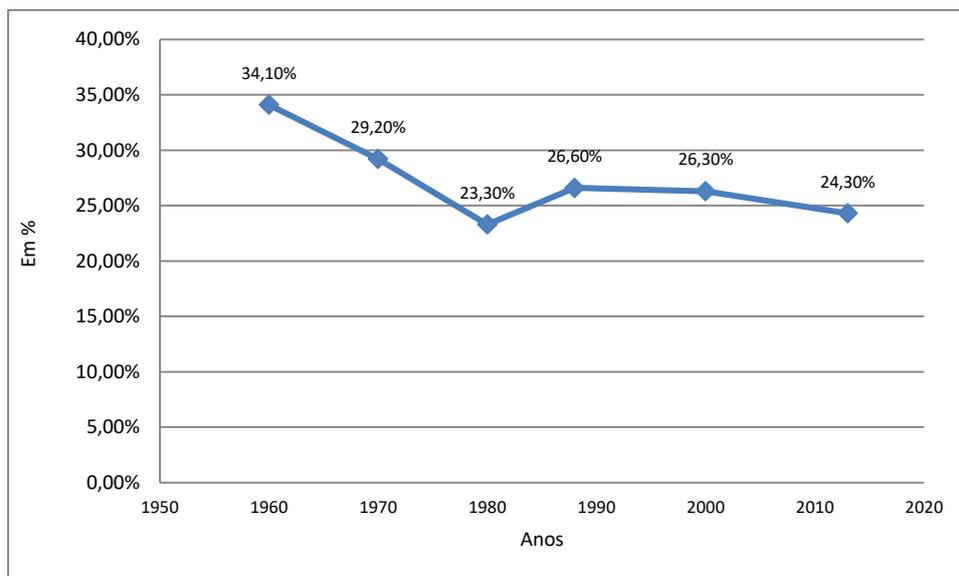
A Figura 3 mostra que, entre 1960 e 1980, a redução da participação dos estados na receita tributária foi fruto da centralização imposta pelo Governo Militar em favor da União – o que resultou no declínio da participação relativa dos estados de 34,1% para 26,6% do total. A partir da década de 1990, com a reação do Governo Federal à descentralização dos recursos, a participação relativa dos estados, após se estabilizar em torno de 26% até 2000, declina novamente atingindo 24,3% em 2013.

FIGURA 3 – ESTADOS E DISTRITO FEDERAL: RECEITA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL

Em % do total

BRASIL

1960 a 2013



Fonte: elaboração própria, com base em Biasoto Junior (2014).

Algumas políticas nacionais explicam este comportamento regressivo nos estados, em favor da União que, após um período de queda, vem aumentando continuamente a sua participação relativa no “bolo” tributário (acréscimo de 1,6% entre 2000 a 2013), e dos municípios, que ampliaram consideravelmente sua posição (acréscimo de 5,5%, entre 1988 a 2013), conforme explicado a seguir.

2. INSTITUIÇÃO PELA UNIÃO, A PARTIR DE 1988, DE POLÍTICAS DE AUMENTO DA CARGA TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS, QUE NÃO SÃO PARTILHADAS COM OS ENTES SUBNACIONAIS

Segundo a Receita Federal do Brasil, em 2016 foram arrecadados pela Cofins, PIS/Pasep e CSLL R\$ 321,09 bilhões, que correspondem a 15,84% da arrecadação tributária total (Figura 4).

FIGURA 4 – ARRECADAÇÃO DE COFINS, PIS/PASEP E CSLL

Em R\$ bilhões
BRASIL
2016

CONTRIBUIÇÃO SOCIAL	ARRECADAÇÃO (EM R\$ BILHÕES)	PROPORÇÃO DA RECEITA TOTAL
Cofins	R\$ 201,51	9,94%
PIS/Pasep	R\$ 52,83	2,61%
CSLL	R\$ 66,75	3,29%
Total	R\$ 321,09	15,84%

Fonte: Elaboração própria, com dados de Receita Federal do Brasil (2017).

A partir da Constituição de 1988 a União perdeu poder político e espaço na distribuição das receitas tributárias disponíveis. Para Rezende (2007), a Constituição inaugurou uma nova etapa do federalismo brasileiro, *onde “as demandas de estados e municípios por descentralização das receitas públicas foram atendidas, mas as dificuldades encontradas para fazer com que a descentralização das receitas fosse acompanhada de uma concomitante descentralização das*

responsabilidades públicas, em especial no campo das políticas sociais, provocou desequilíbrios que ainda precisam ser corrigidos”.

Para recuperar o seu espaço no bolo tributário, sem entrar em conflito com os demais entes federados, a União optou por expandir a carga tributária. Contudo, ela não estimulou o crescimento da arrecadação do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), recursos compartilhados com esses entes por força da Constituição. Priorizou, exatamente, os tributos não divididos com os entes subnacionais. Iniciou-se, a partir de então, o contínuo aumento da arrecadação das contribuições sociais – por natureza “impostos” vinculados à Seguridade Social (art. 195) – que é um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Araújo (2001) explica que “o governo federal, para enfrentar o seu desequilíbrio fiscal e financeiro crônico, bem como crises conjunturais, ampliou tributos cujas receitas não são partilhadas com os governos subnacionais, ou seja, pouco uso fez do IR e do IPI, e, além de criar a CSLL, prevista na Constituição, abusou de contribuições sociais cumulativas (dentre as principais encontram-se os tributos sobre vendas gerais), que permitem aumentar rápida e profundamente a arrecadação e a disponibilidade de recursos”.

Imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988, a União instituiu a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).⁵ E, em 1991, instituiu a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), cobrada sobre o faturamento das empresas.⁶ Para o financiamento da Seguridade Social, ainda foram aproveitadas as cobranças das taxas criadas pelos governos militares para o Programa de Integração Social do Empregado do Setor Privado (PIS) e do Servidor Público (Pasep).⁷

⁵ Mediante Medida Provisória nº 22, de 6 de dezembro de 1988 que, em seguida, foi convertida na Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988.

⁶ Mediante a Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro.

⁷ Instituídas pelas Leis Complementares nºs 7 e 8, de 1970, respectivamente, transformadas em contribuições sociais com a Medida Provisória nº 1.676-38, de 26 de outubro de 1988, convertida na Lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1988.

Ratificando a tese que o Governo Federal aumentou suas receitas tributárias por meio de crescimento da carga tributária propositadamente sem partilhar com os estados,⁸ observe-se que, em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE),⁹ transformado, em 2000, em Desvinculação de Receitas da União (DRU).¹⁰ Este mecanismo permitiu à União usar livremente 20% da receita de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem por cerca de 90% do montante desvinculado. A desvinculação, inicialmente de 20%, foi majorada para 30%, a partir de 2016 (até 31 de dezembro de 2023), sobre as contribuições sociais e outros tributos e taxas.¹¹ A expectativa é que a essa medida libere cerca de R\$ 118 bilhões anuais para uso da área econômica do governo federal, sendo R\$ 110,9 bilhões de contribuições sociais, R\$ 4,6 bilhões da Cide e R\$ 2,2 bilhões de taxas.¹²

Essa política de converter contribuições sociais em “impostos” se traduz em números. A Figura 5 mostra que, de 1998 a 2015, enquanto a arrecadação do IPI cresceu 198,5% (em termos nominais) – até abaixo da inflação medida pelo IPCA-E (207,09%) – a arrecadação nominal da Cofins cresceu 1.031% (passou de R\$ 17,7 bilhões para R\$ 199,9 bilhões).¹³

FIGURA 5 – VARIAÇÃO NOMINAL COFINS X IPI X IPCA-E

Em R\$ bilhões
BRASIL
1998-2015

⁸ Poderia aumentar a carga tributária por meio da utilização da sua competência residual permitida no art. 154, I, da Constituição Federal, distribuindo 20% para os Estados e o Distrito Federal, na forma do art. 157, II, da Carta Magna.

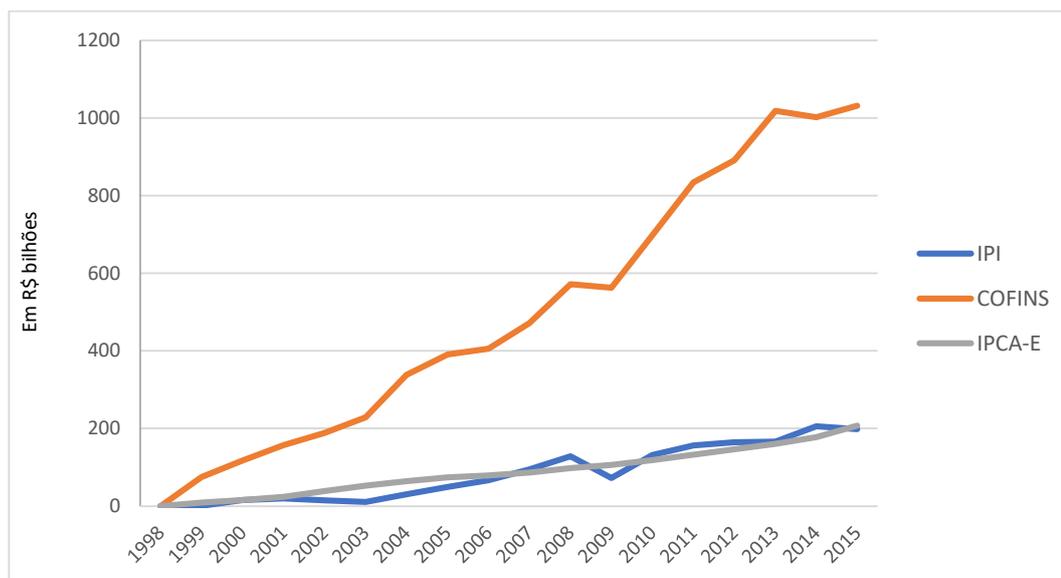
⁹ Emenda Constitucional de Revisão nº 01, de 01 de março de 1994.

¹⁰ Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000.

¹¹ Emenda Constitucional nº 93/2016.

¹² <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023>

¹³ <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>

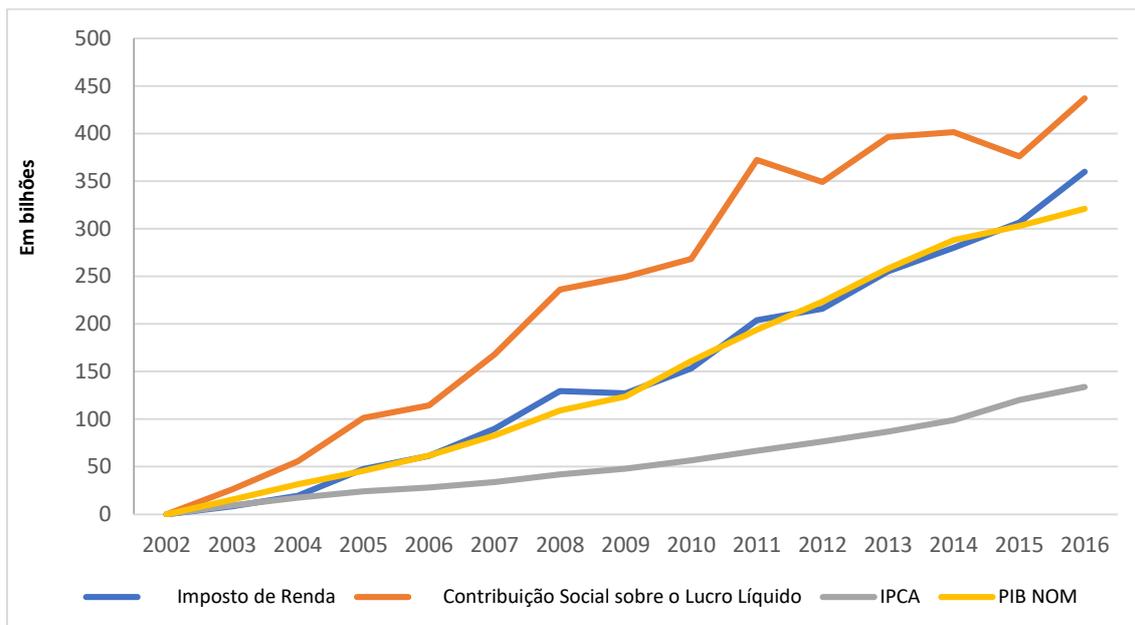


Fonte: Elaboração própria, com dados de Receita Federal do Brasil (2002; 2017).

O mesmo pode ser observado em relação ao comportamento da arrecadação do imposto de renda (IR) em relação a contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), tributos incidentes sobre a renda (Figura 6).

FIGURA 6 – COMPARAÇÃO VARIAÇÃO NOMINAL IR X CSLL X IPCA-E X PIB NOMINAL

Em R\$ bilhões
BRASIL
2002-2016



Fonte: Elaboração própria, com dados de Receita Federal do Brasil (2017).

Entre 2002 e 2016, apesar de as arrecadações do IR e da CSLL variarem acima do PIB nominal, nota-se que o crescimento da CSLL (437,16%) foi superior ao do Imposto sobre a Renda partilhado com os entes subnacionais (359,99%). Mais uma prova da política tributária da União de estimular o crescimento de receitas não divididas com estados, Distrito Federal e municípios.

3. UNIÃO PASSA A CONCEDER SISTEMATICAMENTE ISENÇÃO FISCAL SOBRE IMPOSTOS PARTILHADOS COM ESTADOS E MUNICÍPIOS

Segundo a Constituição Federal (art. 159), a União entregará 46% do produto da arrecadação dos Impostos sobre Renda (IR) e Proventos de Qualquer Natureza e sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para os entes subnacionais (sendo 21,5% ao Fundo de Participação dos estados e do Distrito Federal, e 24,5% ao Fundo de Participação dos municípios). Além disso, do produto da arrecadação do IPI, 10% é destinado aos estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, os quais devem ser partilhados com os municípios na proporção de 25%.

3.1. Considerações sobre a desoneração fiscal do imposto de renda

Não bastasse a União aumentar a carga tributária na década de 1990 – sem partilhar com os estados e o Distrito Federal, mediante a instituição e posterior aumento da arrecadação da Cofins –, foi observada a sistemática adoção pela União de concessão de benefícios e renúncias fiscais sobre os impostos partilhados (IR e IPI).

Em 1995, por exemplo, por meio da Lei nº 9.249, a União desonerou o imposto de renda sobre lucros e dividendos, que teve impacto direto nas receitas dos estados e dos municípios. Gobetti e Orair (2015) estimam que esta isenção, considerando as atuais faixas de alíquotas do imposto (entre 7,5% e 27,5%), reduz a receita em R\$ 58 bilhões, acarretando perdas de receitas da União (R\$ 29,6 bilhões), dos estados (R\$ 12,5 bilhões) e dos municípios (R\$ 14,3 bilhões). Quase a metade (49%) dessa perda de receitas afetou estados e municípios, pela redução de repasses ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) (21,5%), ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (24,5%) e a outros fundos (3%).

Dentre os 35 países que integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), esse benefício fiscal somente é concedido na Estônia (GOBETTI e ORAIR, 2015). Estudiosos sobre modelos tributários internacionais apontam que esse benefício fiscal é um dos maiores entraves para o desenvolvimento econômico do Brasil, pois transfere o ônus tributário para os impostos sobre o consumo, tornando a carga fiscal total regressiva: paga mais (proporcionalmente à renda) quem ganha menos.

Nesse sentido, diferentemente do ocorrido nas economias desenvolvidas, a carga brasileira é concentrada em tributos indiretos e regressivos, não em tributos diretos e progressivos sobre a renda e a propriedade. O país também é um dos poucos no mundo em que os dividendos distribuídos a acionistas de empresas estão totalmente isentos de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF).

Segundo Gobetti e Orair (2015:41), é preciso retomar a tributação do imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos, como forma de proporcionar maior eficiência econômica ao sistema tributário brasileiro:

“Os ganhos em termos de progressividade são nítidos tanto pela ampliação do impacto redistributivo do IRPF, que passaria a ser semelhante aos de Uruguai e México, quanto pela redução da tributação sobre bens e serviços, que tem perfil regressivo. Sob a ótica da eficiência econômica, os ganhos adviriam da uniformização e simplificação tributárias; mudança na composição da taxaço sobre o lucro com a redução de alíquotas ao nível da empresa; e aumento da competitividade da produção nacional pela redução do imposto sobre valor adicionado.”

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES, 2011) também conclui que o Brasil necessita de uma reforma tributária que busque, dentre outras medidas, maior progressividade pela desoneração da base da pirâmide social maior participação impostos diretos em relação aos indiretos. Alerta, ainda, que a partir de 2009 o Governo Central passou a adotar, sistematicamente, políticas de concessão de benefícios fiscais como medida de estímulo à economia, enfraquecida pela crise financeira internacional de 2008. Inicialmente foram concedidas renúncias fiscais sobre o IPI (analisadas a seguir) e em sobre outros tributos federais, entre eles o imposto de renda.

Salvador (2015) registra que entre 2011 e 2014 o Governo Federal proporcionou uma renúncia adicional de imposto de renda na ordem R\$ 12,5 bilhões, reduzindo, por conseguinte, o fundo de participação dos estados e do Distrito Federal em R\$ 2,68 bilhões.

3.2. Considerações sobre a desoneração fiscal do imposto sobre produtos industrializados

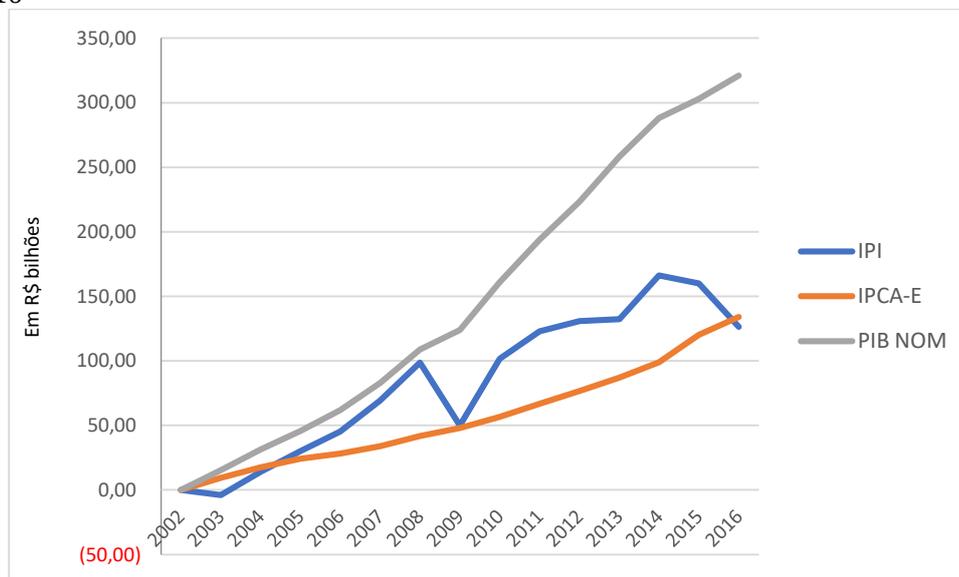
O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) também sofre perdas de receitas com a política de benefícios e incentivos fiscais, dividindo a conta com os entes subnacionais. A partir de 2008, por exemplo, o Governo Central, sob a motivação de estimular a economia no contexto da crise financeira internacional, reduziu a carga tributária do IPI do setor automotivo e da linha branca de eletrodomésticos.

Essa política de concessão de benefícios fiscais continuou nos anos seguintes, sendo aprofundada em 2014. No período de 2011 a 2015, o Governo Federal concedeu R\$ 342,3 bilhões em desoneração fiscal sobre seus tributos (PIS/Pasep, Cofins, PIS/Pasep-Importação Cofins-Importação, IPI e demais impostos incidentes sobre importação, Contribuição à Seguridade Social Rural, IRPJ, CSLL dentre outros).¹⁴

Analisando o comportamento nominal da arrecadação tributária do IPI, entre 2002 e 2016, percebe-se o impacto negativo dessas isenções fiscais na receita do imposto (Figura 7). Note-se que, entre 2002 e 2008, a arrecadação vinha numa trajetória ascendente, apesar de se posicionar sempre abaixo da evolução do PIB nominal; em 2009 há queda expressiva, retomando ao patamar de 2006 (feito direto das renúncias fiscais para eletrodomésticos e automóveis); a partir de 2010, há ligeira recuperação; e a partir de 2014, há nova queda, por conta do aprofundamento dos estímulos fiscais.

FIGURA 7 – VARIAÇÃO IPI NOMINAL X PIB NOMINAL X IPCA-E

Em R\$ bilhões
BRASIL
2002-2016



Fonte: Elaboração própria, com dados de Receita Federal do Brasil (2017).

¹⁴ Consultar: <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/desoneracoes-instituidas/desoneracoes-instituidas-capa>

Estudo do IPEA (2009: 6) defendeu a medida de intensificação de benefícios fiscais sobre automóveis em 2008, como instrumento de proteção da economia nacional frente à crise global:

“Descontando o impacto positivo do IPI reduzido apenas sobre outros tributos federais, chega-se a um custo da redução de alíquotas de R\$ 559 milhões (o volume total desonerado, R\$ 1.817 milhões, menos R\$ 1.258 milhões). Entretanto, caso se considerasse também o efeito da redução do IPI sobre a arrecadação de ICMS, cuja alíquota sobre automóveis está em torno de 12%, possivelmente se chegaria a um custo da desoneração significativamente menor. Portanto, do ponto de vista do setor público, que inclui União, estados e municípios, a perda de arrecadação com o IPI foi, em boa medida, compensada em outros tributos”.

Acontece que, apesar da boa medida protecionista à indústria nacional, a União poderia ter alcançado o mesmo efeito através da concessão de benefícios fiscais sobre a Cofins, que também incide sobre o consumo. Mas o fato é que a opção clara foi desonerar os tributos partilhados com estados e municípios, como o IPI. Como mostrado (Figura 5), entre 2002 e 2015, em relação à arrecadação do Cofins, o IPI deixou de arrecadar R\$ 177,1 bilhões, sendo que, deste total, mais de R\$ 70 bilhões seriam destinados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

3.3. Desonerações em impostos partilhados e impacto nas receitas dos entes subnacionais

Como resultado da política de concessão pela União de benefícios e incentivos fiscais sobre impostos partilhados com os estados, o Distrito Federal e os municípios, relatório do Tribunal de Contas da União¹⁵ apontou que entre 2008 e 2012 os entes subnacionais arcaram com 58% da desoneração do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Com isso, deixaram de receber R\$ 190,1 bilhões em repasses nos fundos de participação.

¹⁵ TC 020.911/2013-

[0https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=7208754](https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=7208754)

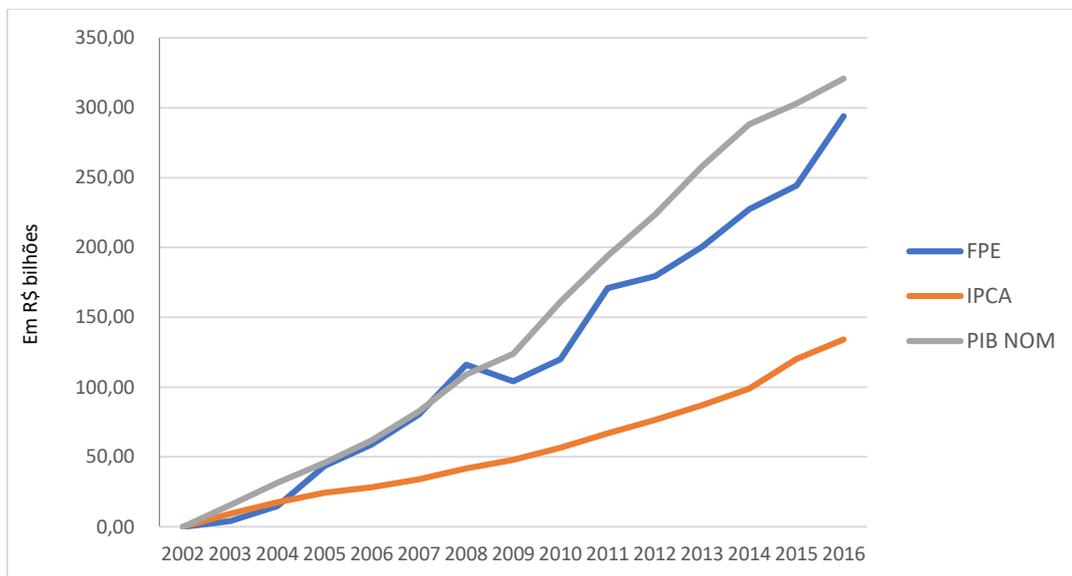
De fato, analisando-se o comportamento do repasse do Fundo de Participação aos estados e Distrito Federal (FPE), de 2002 a 2016, percebe-se que esse vem perdendo participação em relação à variação do PIB nominal, notadamente a partir de 2009 (Figura 8).

FIGURA 8 – VARIAÇÃO NOMINAL FPE X PIB NOMINAL X IPCA-E⁽¹⁾

Em R\$ bilhões

BRASIL

2002-2016



Fonte: Elaboração própria, com dados do Tesouro Nacional.¹⁶

NOTA

(1) A partir de 1998, dos valores do FPE, já está descontada a parcela (15%) destinada ao Fundef; e, a partir 2007, já está descontada a parcela destinada ao Fundeb (20%).

As desonerações do IPI também impactaram negativamente na arrecadação do ICMS. Isso aconteceu porque o IPI (imposto federal) integra a base de cálculo do ICMS (imposto estadual), como dispõe a Lei Complementar nº 87, de 1996 (art. 13, & 2º) – a conhecida Lei Kandir¹⁷.

¹⁶ <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1>

¹⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm

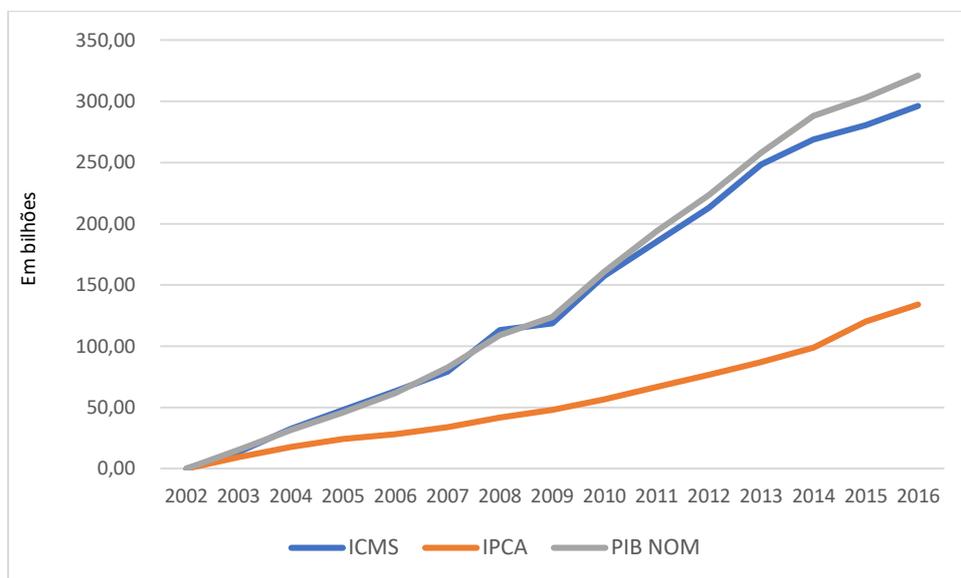
A Figura 9 comprova esse comportamento regressivo da receita nacional do ICMS, a partir das desonerações fiscais do IPI em 2009. Note-se que, até 2008, a receita nacional do ICMS acompanhava a evolução do PIB nominal. Em 2009 inicia-se um descolamento, intensificado a partir de 2013.

FIGURA 9 – VARIAÇÃO NOMINAL ICMS X PIB NOMINAL X IPCA-E

Em R\$ bilhões

BRASIL

2002-2016

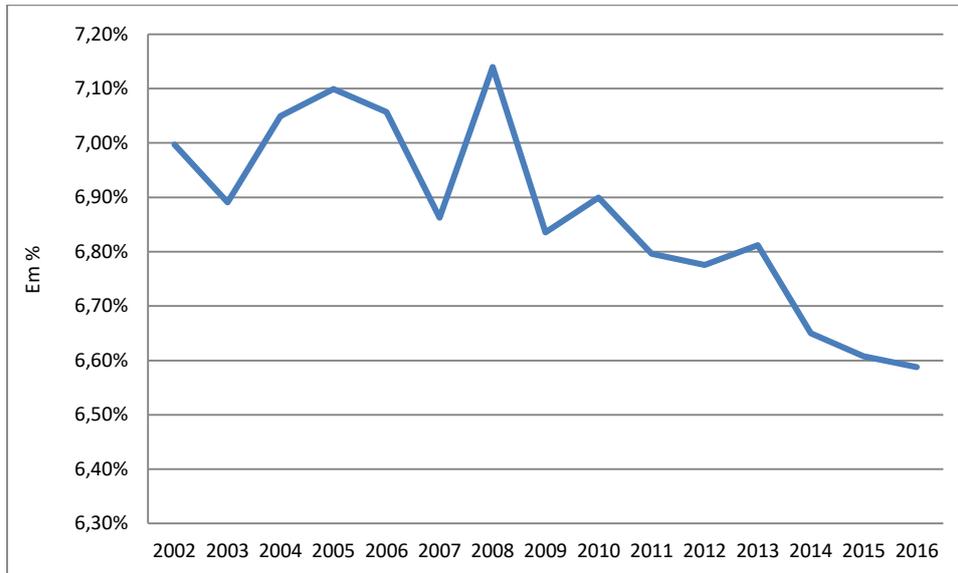


Fonte: Elaboração própria, com dados de Receita Federal do Brasil (2017).

A Figura 10 evidencia essa ocorrência através da análise da relação do ICMS em relação ao PIB nominal. Observe-se que, entre 2002 e 2008, a relação ICMS/PIB nominal era próxima de 7%, (apesar de acentuada baixa em 2007); apresentou variação ascendente, com picos de 7,10 % (2005) e 7,14% (2008); a partir de 2009, coincidindo com a intensificação das desonerações fiscais do IPI, a relação ICMS/PIB nominal caiu para 6,84 %, mantendo-se nesse patamar médio até 2013; e, em 2014 registra-se nova queda do índice, também coincidindo com nova fase de concessão de desonerações fiscais do IPI, chegando a 6,59% em 2016.

FIGURA 10 – VARIAÇÃO DA RELAÇÃO ICMS X PIB NOMINAL

Em %
BRASIL
2002-2016



Fonte: Elaboração própria, com dados de Receita Federal do Brasil (2017).

Estima-se que a perda de receitas para estados e o Distrito Federal, por conta da desoneração do IPI associada ao impacto na redução da arrecadação relativa do ICMS, tenha sido de R\$ 32 bilhões em 2016.

4. DESONERAÇÃO DO ICMS NAS EXPORTAÇÕES (LEI KANDIR)

Como já discorrido, a autonomia dos entes subnacionais é bastante impactada pelas políticas macroeconômicas adotadas pela União. Não foi diferente com a instituição, em 1994, do Plano Real, que teve por propósito combater a crônica inflação que assolou o Brasil desde o final da década de 1970.

Batista Júnior (2001) explica que a fórmula utilizada pela equipe econômica dos Presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso para conter a inflação foi pautada na desindexação da moeda, que ocorreu inicialmente com a criação da URV, além do uso agressivo da valorização taxa de câmbio e da abertura das

importações, como instrumentos de combate às pressões inflacionárias. Para sustentar a valorização do real sobre o dólar, o governo brasileiro teve que contar com farta disponibilidade de capital externo, acumulando reservas cambiais. A elevada taxa de câmbio fez com que o produto estrangeiro ficasse mais barato em relação ao produto nacional, favorecendo as importações, que, por sua vez, aumentavam a saída de moeda estrangeira do país. Por outro lado, nas exportações, o produto brasileiro perdeu competitividade em relação ao estrangeiro, reduzindo essas transações, e, portanto, ocasionando menos ingresso de moedas externas no país.

Esse cenário culminou em desequilíbrio da balança comercial brasileira, que a partir do mês de novembro de 1994 já apresentava déficit¹⁸, continuando até o exercício de 2000¹⁹. O Governo Central teve que recorrer aos empréstimos para sustentar a estabilidade do Real, aumentando a dívida externa do país, ficando mais vulnerável às oscilações da economia internacional, o que veio ocorrer com a crise do México (1995) e da Ásia (2007).

Em 1996, para enfrentar crise na balança comercial, os estados, o Distrito Federal e os municípios foram forçados a participar da “solução” do problema. Para proporcionar maior competitividade aos produtos nacionais nas exportações, a Lei Complementar nº 87, de 1996, denominada Lei Kandir, desonerou o ICMS nas operações de produtos primários e semielaborados destinados ao exterior. Além disso, a Lei concedeu o direito a crédito do ICMS sobre a entrada de bens para o ativo permanente e mercadorias entradas no estabelecimento para a integração e o consumo em processo de produção.

A Lei Kandir também ocasionou significativa perda de receitas estaduais e municipais, especialmente para os entes que possuíam expressiva arrecadação de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados, destacando-se entre eles o Pará (14,4% da receita de ICMS); Amapá (9,5%); Maranhão (7,8%); Pernambuco (7,7%); e, Espírito Santo (7,2%).

¹⁸ <http://br.advfn.com/indicadores/balanca-comercial/brasil/1994>

¹⁹ <http://br.advfn.com/indicadores/balanca-comercial/brasil>

A Lei previu a compensação das perdas para os estados (e por partilha, para os municípios). Entretanto, a falta de regulamentação do art. 91 da Constituição Federal (Disposições Constitucionais Transitórias), impõe anualmente vultosos prejuízos financeiros aos estados. Segundo a referida norma, a União deveria entregar aos estados e ao Distrito Federal o montante necessário para compensar os estados exportadores e amenizar as perdas respectivas, conforme definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela estabelecidos.

Para a Fundação Amazônia Paraense de Amparo à Pesquisa (Fapespa) (2017), a metodologia utilizada pela União para compensar os estados com a desoneração do ICMS na exportação de produtos primários e semielaborados não corresponde às perdas reais. Em estudo, a Fundação aponta perdas líquidas reais de R\$ 25,06 bilhões, em 2016, e de R\$ 268,99 bilhões, acumulado de 1997 a 2016.

A inexistência desta Lei Complementar foi objeto de questionamento pelo Governo do Estado do Pará ao Supremo Tribunal Federal (STF), que declarou a mora do Congresso Nacional e determinou que, no prazo máximo de um ano, deveria ser estabelecida a legislação complementar prevista no art. 91, com intuito de estabelecer um regramento adequado de compensação. Cabe ressaltar que o STF decide regulamentar a compensação aos estados “para frente” (a partir de 2013), não abordando sobre as perdas a partir da edição da Lei Kandir (1996). O Congresso Nacional atualmente discute, no âmbito de uma comissão mista de deputados e senadores, a adequada metodologia para o cálculo das perdas do ICMS com a desoneração nas exportações de produtos primários e semielaborados, e assim dar cumprimento à referida decisão do STF. **CONCLUSÃO**

O federalismo fiscal brasileiro vem sendo fortemente impactado pelas políticas tributárias adotadas pelo Governo Central: inicialmente, com o aumento da carga tributária mediante contribuições sociais, que são redirecionadas para uso da área econômica da União (por meio da DRU e da captura de recursos da Seguridade Social), não partilhando os novos recursos com os entes subnacionais; em seguida, com a imposição de perda de receitas com a desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados; e, finalmente, com a adoção sistemática de benefícios fiscais sobre impostos partilhados com os estados, Distrito Federal e municípios.

Em paralelo a essas ações, que diretamente desequilibraram as finanças dos entes subnacionais, nota-se a implantação pela União de equivocadas políticas macroeconômicas, fundadas na “austeridade”, notadamente a partir de 2015, que resultaram em forte recessão (queda de mais 7% do PIB em 2015 e 2016). Esses fatos aprofundaram o desequilíbrio das contas públicas de todos os entes da federação, especialmente porque o sistema tributário é concentrado no consumo, sensível aos movimentos da economia. A recessão resultou na queda das arrecadações de impostos e contribuições.

Consequência do colapso nas finanças da União, estados, Distrito Federal e municípios é o agravamento dos problemas sociais em todo o país, com recorrentes crises nas áreas de segurança, além de redução nos investimentos nas áreas de saúde e educação, por exemplo. Há grandes inquietações na sociedade em decorrência da adoção de políticas de redução do Estado, que retiraram direitos sociais da população.

Ao enfrentar e tentar salvar o capitalismo da sua maior crise (a depressão de 1929), John Maynard Keynes comprovou que a melhor solução para a retomada da economia é a adoção de políticas anticíclicas coordenadas pelo Estado com o propósito de fomentar o investimento e estimular o mercado interno.

O Brasil precisa de mais Estado, contudo esse não foi o caminho trilhado pelos últimos governos brasileiros, tampouco pelo atual. A permanência da ortodoxia neoliberal, desonerando os ganhos de capital e intensificando a concessão de benefícios fiscais dos tributos sobre consumo, com o propósito de reduzir a carga tributária das camadas mais ricas da sociedade, pessoas físicas e jurídicas. O teórico retorno dos ganhos empresariais (mediante a redução dos tributos) em investimentos produtivos benéficos à economia não aconteceu; e a carga tributária consolidou sua queda, desequilibrando o orçamento dos governos.

Enfim, pelo que foi exposto, é necessário, urgentemente, rever a política de aplicação de recursos públicos, assim como modificar a política tributária tipicamente brasileira, aprofundada a partir de 1995, no sentido de ampliar a incidência de tributos diretos (renda e patrimônio), com concomitante redução

dos tributos indiretos (consumo), em sintonia com o que é praticado nos países desenvolvidos.

Quanto ao federalismo, deve-se reconhecer a força política dos entes subnacionais, que exercem muito influência na representação democrática. Assim, é necessário afastar qualquer teoria de organização do estado brasileiro pensando num modelo unitário, que exclui os entes subnacionais da estrutura orgânica do país. O federalismo nacional dividido em União, estados, Distrito Federal e municípios está consolidado e, portanto, toda organização de competências e financiamento do Estado deve considerar essa realidade.

O federalismo fiscal somente se efetiva em sua plenitude quando se atribui ao ente federado alguma fonte de receita própria, podendo ser integral ou parcial. Nesse caso, decorrente das suas restrições econômicas, necessário se faz a instituição de partilhas entre os demais entes federados, de modo que cada um tenha os recursos suficientes para cumprir suas competências constitucionais, nos moldes como hoje já funciona no Brasil.

Contudo, considerando a autonomia dos entes subnacionais e, por conseguinte, a assunção de compromissos funcionais e sociais estabelecidos com base na programação de receitas, sejam próprias ou de transferência, não é aceitável a continuidade da adoção pela União de políticas de concessão de benefícios fiscais sobre impostos partilhados via transferência (Fundos de Participação). Primeiro, porque os estados, o Distrito Federal e os municípios não são os condutores das políticas macroeconômicas nacionais e, portanto, não deveriam ser penalizados pelas decisões do Governo Central. Segundo, a redução de receitas de transferência, decorrente de renúncia fiscal concedida pela União, gera imediato desequilíbrio na programação das finanças dos demais entes, que têm pouco poder de recuperação via recursos próprios.

É imperioso, portanto, que sejam preservadas as fontes de receitas de transferência dos entes subnacionais e, caso a União entenda ser necessário reduzir a tributação de setores empresariais, que o faça somente sobre sua parcela de receita. De modo alternativo, poder-se-ia criar um fundo nacional decorrente do excedente de receitas para ser utilizado no futuro, com a compensação de

eventuais quedas na programação de transferência ou até mesmo como instrumento propulsor da economia.

Referências

ARAÚJO, Erika. **Carga Tributária, Evolução Histórica: Uma Tendência Crescente**, Rio de Janeiro: BNDES, 2001. https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informesf/inf_29.pdf.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. **A economia como ela é...** 2. Ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. Federalismo e Economia: Escolhendo o Caminho. Rio de Janeiro: 10 ago. 2014. [file:///C:/Users/Diretor%20Parlamentar/Downloads/140812-Biasoto-FederalismoxEconomia%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Diretor%20Parlamentar/Downloads/140812-Biasoto-FederalismoxEconomia%20(2).pdf)

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES). **Indicadores de iniquidade do Sistema Tributário Nacional – Relatório de Observação nº 02, 2ª edição**, 2011. <file:///C:/Users/Usuaio/Downloads/CDES%20sistema%20tribut%C3%A1rio%20Relat%C3%B3rio%20de%20Observa%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%202-12.2010.pdf>

FAPESPA. **O Impacto da Lei Kandir na Arrecadação do ICMS dos Estados no período 1997-2016: Estimativas das Perdas com as Desonerações das Exportações de Produtos Primários e Semielaborados**. Pará, 2017. <http://www.fapespa.pa.gov.br/upload/Arquivo/anexo/1366.pdf?id=1497373099>

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade Tributária: a agenda esquecida**. XX Prêmio Tesouro Nacional 2015, Brasília: STN, 2015. <file:///C:/Users/Diretor%20Parlamentar/Desktop/REFORMA%20TRIBUTÁRIA/Progressividade%20tributária%20-%20a%20agenda%20esquecida.pdf>

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade Tributária: uma alternativa para o ajuste fiscal**. Boletim regional, urbano e ambiental. Brasília: IPEA, 2016. http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/160518_bru_13_art05.pdf

IPEA. **Impactos da Redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de Automóveis**. Diretoria de Estudos Macroeconômicos/Dimac, Brasília, 2009. http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/2009_nt015_agosto_dimac.pdf

RECEITA FEDERAL DO BRASIL, **Carga Tributária no Brasil - 2001**. Brasília: RFB, jun. 2002. <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2001/view>

RECEITA FEDERAL DO BRASIL, **Carga Tributária no Brasil 2016 – Análise por Tributos e Bases de Incidência**. Brasília: RFB, dez. 2017. <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2016.pdf>

REZENDE, Fernando Antônio. **Finanças Públicas**. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SALVADOR, Evilasio. **Renúncias Tributárias: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil**. Brasília: INESC, 2015. file:///C:/Users/Diretor%20Parlamentar/Downloads/RENUNCIAS_TRIBUTARIAS_VELETRONICA.pdf