

Reforma
Tributária

39

Os Estados na crise do
federalismo fiscal
brasileiro. Perspectivas,
assimetrias e
tempestividade

André Horta

Os Estados na crise do federalismo fiscal brasileiro. Perspectivas, assimetrias e tempestividade

André Horta

Filósofo, Secretário de Tributação do Estado do Rio Grande do Norte e Presidente do Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados.

RESUMO

O objetivo desse artigo é examinar e explicitar a capacidade de conciliação de índole federativa em conjuntura de grave crise econômica, mirando a instância estadual dos entes subnacionais na conjuntura 2015-2016. Propõem-se algumas conceituações sobre o federalismo e o federalismo fiscal e analisam-se algumas assimetrias do federalismo brasileiro no seu momento estadual. Descreve-se um método de ação na esfera pública fazendária adequado para reações a crises econômicas que reclamam tempestividade de intervenções lastreadas no diagnóstico de saída de crise, evitando submeter a população à violência de uma fase mais aguda de seus efeitos. Conclui-se o artigo apresentando a proposta de criação do Fundo Federativo Estadual concebida em 2016, a qual, mesmo planejada na celeridade da crise, resultou de pactuação sobre elementos estruturais sustentáveis do federalismo fiscal, o qual garantiria o equilíbrio das finanças estaduais com larga vantagem sobre a limitada e paliativa ação de prorrogação de vencimento de passivos de dívida, como foi adotado.

Palavras-chave: Federalismo, federalismo fiscal, crise da federação, finanças estaduais.

INTRODUÇÃO

George Anderson (2009:20), pesquisador e ex-presidente do Fórum das Federações, arriscou-se numa definição cautelosa e objetiva do federalismo: “presença de duas ordens de governos constitucionalmente instituídas, cada qual dotada de genuína autonomia uma em relação à outra, e responsáveis perante os respectivos eleitores”. Anderson relata a dificuldade de generalizações diante da frugalidade dos elementos essenciais desse termo, quando se deseja ir muito além dessa superposição de ordens autônomas. E completa asseverando que não se trata de um sistema político ideal, prontamente universalizável – e que tampouco existe um arquétipo cabal para organizá-lo internamente (idem, 28).

Essa abordagem sistêmica, por assim dizer, do conceito de Federalismo, é esposada majoritariamente por dicionários e enciclopédias (ANDRÉ, 2015:167).

Mas autores como Lucio Levi (1986:475) assinalam que o conceito de federalismo aponta para dois objetos diferentes, que há outro entendimento que se acresce ao antes apresentado. O segundo objeto do conceito de federalismo é uma “visão global da sociedade”, “uma doutrina global da sociedade, como o liberalismo ou o socialismo, que não se reduz, portanto, ao aspecto institucional”. Nessa flexão de pensamento político, Carl J. Friedrich propõe que o federalismo é um *processo* de engendrar soluções coletivas, políticas concomitantes para problemas comuns (1968:7), que atende à invocação de um “desejo fundamental dos indivíduos e das comunidades de agirem de forma cooperativa”, interpreta José Gomes André (2015:165).

1. UMA PERSPECTIVA COM OS DIREITOS INDIVIDUAIS E SOCIAIS

O agir cooperativo, a união pelo que é comum, o esforço de unidade realizado pelo diverso, possui uma potência política que nada tem de eventual.

Thomas Paine, em sua obra-mestra *Direitos do Homem*, apresenta uma forma de articulação entre os direitos civis e os direitos naturais que advoga a essencialidade do nexos entre eles. A partir da singularidade dessa articulação podemos fazer um esforço analógico para prefigurar a efetividade e o proveito federalistas.

O autor primeiro define os direitos naturais como aqueles que tocam o homem por força de sua existência. Assim o são os direitos intelectuais (de concepções científica, artística etc.) e o direito de agir pelo seu conforto e felicidade, desde que não cerceiem os direitos de outrem (2005:54).

Já sobre os direitos civis, diz Paine:

“(...) são aqueles que concernem ao homem por ele ser um membro da sociedade. Todo direito civil tem por fundamento algum direito natural preexistente no indivíduo, mas para cujo gozo seu poder individual, em todos os casos, não é suficientemente competente”.

A coordenação clássica entre os direitos civis e naturais postulada é espécie do gênero da potencialização dos esforços singulares por meio da estruturação do esforço consorciado. O homem, conclui Paine, não se torna um ser social para ficar pior do que era antes, ou seja, não podem os direitos civis (posteriores) ferir os direitos naturais (primários).

Esse finalismo também está nos fundamentos do federalismo: a volição de cariz individualizável inclinada ao aperfeiçoamento por meio da empresa coletiva. Alguns dos direitos primordiais das unidades federadas também só serão possíveis quando pelejados por engenho compartilhado.

Vislumbra-se, por fim, bastante liberdade para engendrar e calibrar o federalismo. Um longo caminho e um largo esforço de agitação de modelos e análise de resultados de suas implementações.

Trata-se de custosa lavra da qual historicamente se derivaram benefícios condizentes com o esforço dispendido, e da qual, historicamente, já emergiram resultados econômicos e sociais vigorosos.

2. AS ASSIMETRIAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

As dissensões que emergem na esfera federativa são constituintes de sua própria natureza conformativa de viés coordenador de múltiplas determinações e não podem ser tomadas como disfuncionalidades do modelo, mas como o *modus procedendi* do sistema.

Os duelos de paradigmas do federalismo brasileiro que têm desafiado os Estados e Municípios no campo das Fazendas dizem respeito a um aspecto muito radical da impropriedade formal de sua configuração. Aflige-os particularmente o segmento fiscal da discussão federalista, aquele que pastora a harmonização entre os recursos disponíveis para as responsabilidades eleitas.

Assaltados por essa lacuna essencial, os entes ficam como que privados, nas pessoas de seus administradores públicos, do luxo epistêmico de outros fecundos debates e investigações materiais mais abrangentes sobre outras tantas naturezas funcionais do federalismo.

O esforço dos entes quando em meio à miríade de sofisticadas controvérsias paradigmáticas é conseguir informar e priorizar a sua prosaica aflição com o hiato entre os haveres nas finanças e os deveres concreto-constitucionais.

Embora não seja difícil estabelecer causalidades com a má formação congênita estrutural da fundante distribuição das receitas entre os entes, a causa eficiente da crise do federalismo fiscal brasileiro é a deterioração do próprio modelo defectivo-criticável adotado na Constituição de 1988.

O federalismo fiscal dos Estados, neste caso, em particular, é marcado por dissimetria *sui generis*.

A principal receita dos Estados advém do ICMS, o imposto sobre a circulação de mercadorias.¹ Essa importante receita foi prevista, como qualquer receita relevante, para que o estado preste seus serviços ao cidadão, para que o estado cumpra sua missão institucional. Inusitado é o fato de que *a maior parte da arrecadação do ICMS* (e não toda a sua receita) reverta para o mesmo estado onde se localiza a riqueza do contribuinte que originou, que possibilitou a arrecadação (e onde este mesmo contribuinte, ali, demanda serviços do estado).

Por disposição de altura constitucional, tal relação entre o imposto pago pelos contribuintes e potencialidade econômica de o estado realizar um serviço condizente a este contribuinte só existe, para o ICMS, nas operações internas dos Estados. Nas numerosas operações interestaduais, essa tipologia de tributo no Brasil adotou uma insólita repartição da arrecadação entre os Estados de origem e o de destino das mercadorias. A primeira maior receita pública do país (e da maioria dos Estados),

¹ A denominação completa do tributo é: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

portanto, já inaugura uma convocação de desafio a reequilíbrio federativo-fiscal. Como a distribuição territorial do perfil econômico brasileiro foi vítima de sucessivas iniciativas que favoreceram a uma concentração regional assimétrica de investimento, esse arranjo potencializa a arrecadação de Estados com economia mais dinâmica em detrimento dos de menos, segundo a balança de comércio interestadual – entre outras distorções de modelo.

Para se ter uma ideia comparativa, em estudo do exercício de 2015 (dados de 2013) publicado pela Secretaria da Receita Federal, com base nas informações da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), apenas seis dos 27 Estados apresentavam saldo positivo nas transações interestaduais, ainda que os dados das NF-e(s) mereçam considerações adicionais (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2015).

O Federalismo Fiscal, em seu momento estadual, já nasce, portanto, na órbita da disponibilidade de recursos, com a dificuldade e desafio de ser ajustado de forma heterogênea desde o estabelecimento da matriz de suas receitas.

Um olhar sobre os recursos dos Estados que partem *descompensados* da nossa gênese federativa, mostra que a segunda receita mais importante deles é o Fundo de Participação dos Estados (FPE).

O FPE é uma espécie de transferência intergovernamental.

E aqui é preciso intercalar uma palavra sobre o direito financeiro. O processo de financiamento do Estado para atender às demandas da sociedade conta com fontes diversas de receitas públicas. Como explica Marcus Abraham (2017:97), elas podem se originar *do patrimônio do próprio estado*, por exemplo, do lucro de uma empresa estatal; *do patrimônio particular*, pela tributação; *das transferências intergovernamentais*, onde se compreende, entre outras, o FPE que é um fundo transferido da União para os Estados; *dos ingressos temporários*, quando um ente público toma um empréstimo ou faz uma operação de crédito por antecipação de receita.

As transferências intergovernamentais, das quais o FPE é uma espécie, se distinguem das receitas que se originam do patrimônio particular, como a tributação se seus contribuintes, em um aspecto crucial: no do esforço que o ente faz para exigir dos

particulares a sua parcela de colaboração para a realização das demandas públicas. Esse “esforço” do ente, na verdade, que é muito mais do particular convocado a se esforçar, não existe *diretamente* nas transferências intergovernamentais que são realizadas com caráter de auxílio, direcionada principalmente para Estados e Municípios “menos abastados e para regiões que necessitam de financiamento para o seu desenvolvimento social e econômico” (ABRAHAM, 2017:109).

Então, percebe-se que há uma sinuosidade desde o princípio do estabelecimento do federalismo fiscal brasileiro. Desloca-se a riqueza dos contribuintes de um estado para outro, quando se prevê que o ICMS seja sustentado economicamente pelo patrimônio do estado de destino em benefício de um estado de origem, nas operações interestaduais. Não se tratou de uma escolha técnica. Houve projeto e esforços para corrigir isso na elaboração da Constituição de 1988 (que sempre retornaram em projetos de reforma tributária subsequentes), uma vez que essa obliquidade já fazia estragos no disciplinamento das finanças do país desde o ICM, imposto que foi o principal precursor do ICMS. Mas venceram os vetores de força política e econômica e os interesses arraigados, avessos a qualquer alteração do mapa de receitas, mesmo que isso implicasse na complexidade do sistema de não-cumulatividade, na acumulação de créditos de exportação e na potencialização da competição fiscal nos domínios do consumo, apenas para ficar em alguns de seus problemas.

Evidentemente que o modelo que foi adotado convoca, de saída, carências de financiamento para todo estado de perfil *comprador-consumidor*, já que falamos da maior receita pública tributária do país. Estabelecida essa carência para uma maioria de Estados então se fez, por uma receita pública de uma segunda qualidade, em vez de uma mera compensação financeira, um “auxílio” para o seu desenvolvimento.

Excêntrico e politicamente tendencioso se estabelecer de forma fundante o desnível e, em seguida, dar ares de quase altruísmo ao reequilíbrio. Ainda que a redução da heterogeneidade socioeconômica seja benfeitora para estruturação de um mercado interno consolidado e favoreça ao conjunto da economia do país, a rubrica de *ajuda* se antecipando ao fim da efetiva instauração do sistema, implica adicionais custos políticos irrazoáveis para o diálogo federativo, que já possui sua pauta desafiadora de conflitos autônomos.

Ora, evidentemente que se está sequestrando do FPE, que deveria ter por objetivo “promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados (...)”, como determina a Constituição Federal (Art. 161, II), sua função de redução de desigualdades para assumir a de nivelador parcial da descompensação fiscal original aludida.

O FPE constitui-se a partir de 21,5% das receitas de arrecadação de dois impostos da União: o imposto sobre a renda e o imposto sobre os produtos industrializados.

A maior descompensação fiscal no ICMS derivada das relações interestaduais assimétricas em prejuízo das regiões de economias menos dinâmicas é atenuada com a distribuição de maiores quinhões de FPE, que, como se disse, desloca a sua função original de fomento de desenvolvimento para mero elemento de contrabalanço do federalismo fiscal. Aproximadamente três quartos do FPE se destinam às regiões Norte e Nordeste do país (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2017a).

Dado esse cenário, o golpe mortal no federalismo veio do aviltamento desse contexto precedentemente enviesado.

A União adotou, depois da Constituição de 1988, uma forma não isonômica do ponto de vista federativo, de inovar as suas disponibilidades das receitas. Tal se fazia com ela investindo na elevação das receitas não partilhadas com os demais entes, como é o caso das contribuições sociais (como a Cofins² e o PIS³). E ainda fez tanto acompanhado da redução de receitas partilhadas, concedendo benefícios fiscais ao IPI, ou seja, reduzindo as fontes do “auxílio” transvertido em *compensação* federativo-fiscal para a maioria dos Estados. A redução dos gastos reforçou o processo de desestruturação, como explica Francisco Lopreato (2002:112):

“A União procurou formas de se contrapor às alterações, pela chamada operação ‘desmonte’, cortando gastos e buscando meios de ampliar a receita. A redução de despesas ocorreu via corte dos gastos diretos e das transferências voluntárias aos Estados e Municípios”.

² Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.

³ Programa de Integração Social.

3. ASPECTOS DA CRISE FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS ENCETADA NO BIÊNIO 2015-2016

Passemos das dificuldades de repartição de receitas entre os Estados para o problema federativo decorrente das assimetrias verticais na participação das receitas, isto é, entre o conjunto dos Estados e a União, no conjunto de receitas tributárias disponível.

Essa disfunção estrutural das receitas *versus* as responsabilidades federativas dos Estados tem tido sua solução adiada por repetidas operações de crédito que culminaram com o comprometimento de Estados que representam 60% do PIB brasileiro com dívidas com a União que superam (ou, no caso de São Paulo, chega muito próximo disso), 200% das receitas correntes líquidas⁴ (RCL) das entidades: no Rio de Janeiro, o estoque da dívida consolidada líquida⁵ atinge 232% da RCL; no Rio Grande do Sul, 213%; em Minas Gerais, 203%; e em São Paulo, 175% (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2017b: 35).

A crise federativa do Brasil relacionada ao desequilíbrio dos estados na federação transbordou dos estudos especializados para um público mais abrangente, após instalados os elementos da conjuntura crítica derivada dos eventos econômicos e políticos dos anos de 2015 e de 2016, que realçaram a fragilidade dos contornos da nossa composição federativo-fiscal. Em 2013, ano em que o Brasil teve o terceiro maior crescimento econômico do mundo, Fernando Rezende, decano estudioso das questões federativas, organizava publicação sobre a crise e a necessidade de reformas do federalismo brasileiro, deixando claro que isso se devia à “perda de espaço e a fragilização da posição dos estados” (2013:7).

⁴ Montante decorrente da diferença entre os valores das receitas correntes e da despesa com transferências constitucionais e legais aos Municípios (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2017b: 11).

⁵ Segundo a Resolução nº 40 de 2001 do Senado Federal, art. 1º, §1º, III, a dívida pública consolidada (DC) ou fundada corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas para amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito. Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento. E segundo o art. 1º, § 1º, V, da mesma Resolução, a dívida consolidada líquida (DCL) representa o montante da dívida consolidada (DC) deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

Após a política de austeridade fiscal infligida pelo governo federal a partir de 2015, o país agudiza a recessão de 2014, reduzindo o PIB em 3,8% em 2015 e 3,6% em 2016.

Foi a primeira vez que todos os setores de nossa economia encolheram. Essa sequência de dois anos de queda só fora verificada no Brasil, antes de 2014-2016, nos dois anos que se seguiram à grande crise de 1929. Segundo o IBGE: 2,1% (1930) e 3,3% (1931), respectivamente (CURY; SILVEIRA, 2017).

A proporção do segmento da despesa previdenciária dos Estados acelera sua representatividade nas despesas de pessoal no período. Com direitos previdenciários ameaçados por iminente precarização que se discutia no Congresso Nacional, os pedidos de aposentadoria de servidores públicos estaduais aumentaram. Pelo regime previdenciário em vigor, chamado de “repartição simples”, os servidores aposentados são custeados por contribuições dos servidores ativos e do erário. Essa sustentabilidade é abalada com a queda das receitas, uma vez que ela provoca aumento de proporção entre a despesa de pessoal (DP) e a receita corrente líquida, pela súbita diminuição do denominador dessa razão (porque há menos receitas). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101/2000, estabelece que o limite de contratação de ativos é balizado por essa proporção. Uma vez que o seu limite é tensionado pelo aumento da proporção DP/RCL, a pressão financeira desautoriza a contratação de ativos e sobrecarrega a fonte de custeio da despesa com inativos nos tesouros estaduais, uma vez que reduz a solidariedade da contribuição dos salários dos servidores estaduais ativos (já que há menos ativos).

Uma ferramenta usual de medida anticíclica para combater crises econômicas, a ampliação dos investimentos, caminhou em sentido inverso. O governo federal travou as concessões de crédito para que o endividamento dos Estados não prejudicasse o seu superávit primário (FALCÃO, 2015). Se as operações de crédito foram restringidas também com recursos próprios, não era possível avançar, uma vez que são um dos poucos itens orçamentários nos quais há algum espaço para ajuste. Assim, a média de investimentos totais dos Estados entre 2008 e 2014 que foi de 9,15% da RCL, caiu para 5,75% da RCL no biênio 2015-2016. Em 2015, a receita corrente líquida dos Estados reduz-se em 5,6%, mas os investimentos caem 53,4%, reais (34,8 bilhões) (FIRJAN, 2017:5-6 & SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL, 2017b: 17; 34).

Nesse segmento de análise não se pode deixar de assinalar a crise da Petrobrás, empresa que fora determinante na representatividade do investimento nacional. O preço do barril do petróleo (*brent*), que era de US\$115,55 no mês de janeiro de 2013, valia US\$52,99 em janeiro de 2015. Em janeiro de 2016, estava valendo menos de um terço do que valia em 2013, cotado abaixo dos US\$35,00. Todas as empresas do setor experimentaram graves prejuízos. A desvalorização do petróleo afetou diretamente as finanças de Estados produtores, pela queda de pagamentos dos *royalties* de exploração.

Em janeiro de 2015 era anunciado que a Petrobrás ultrapassava a ExxonMobil e se tornava maior produtora de petróleo do mundo, de capital aberto. Nesse mesmo ano, a Petrobrás teria o maior prejuízo de sua história, US\$34,8 bilhões. A empresa seria profundamente afetada pelas investigações da operação Lava-Jato, evento jurídico-policia que foi elemento autônomo da crise brasileira. Segundo a Consultoria GO Associados, a operação foi responsável por subtrair R\$ 142,6 bilhões da economia em 2015, o equivalente a uma retração de 2,5% do PIB (ou seja, a maior parte dos 3,8% encolhidos). O estudo estima uma queda de R\$ 22,4 bilhões na massa salarial do país naquele ano, uma diminuição de R\$ 9,4 bilhões em arrecadação de impostos e uma perda de até 1,9 milhão de empregos (ALVARENGA, 2015 & BITTENCOURT; VIEIRA, 2016).

4. A TEMPESTIVIDADE NA CRISE: O ESFORÇO DAS ADMINISTRAÇÕES ESTADUAIS PARA REEQUILIBRAR AS FINANÇAS

A riqueza conceitual e de ações que podem ser albergadas num modelo federalista é um espaço tão fértil para deliberações, que essa fecundidade se torna ela mesma elemento perturbador exatamente dos processos de tomada de decisões. E não se está falando aqui ainda do trabalho ordinário da dinâmica harmonizadora que qualquer federação inspira subjetivamente a partir da diversidade de interesses dos entes federados, mas de disposições primeiras, da própria cartografia formal de se construir o ambiente cooperativo entre eles.

Aos agentes políticos cabe a desafiadora tarefa de superar essas dificuldades e resistências, principalmente quando elas tensionam a ação estatal nos momentos de crise, quando carências sociais estão extremadas. Aqui está a essência e aqui precisa estar o espírito do federalismo traduzido em esforço, vontade e efetividade.

Na crise econômica e federativa que se iniciou em 2015, a exemplo, em rara iniciativa unânime, secretários estaduais de Fazenda, Planejamento e Administração dos Estados apresentaram no final do ano de 2016 um projeto de recuperação econômica lastreado na correção de fragilidades da velha crise estrutural de nosso federalismo e condizente com o respeito à tempestividade reivindicada pelas urgências sociais.

Cabe, nestes períodos em que a crise se agrava, um cotejo com o tempo e o modo de operação adotado por urgências médicas. Os protocolos médicos assistenciais de urgência e emergência são inspirados por princípios de oportunidade e tempestividade, as chamadas “hora de ouro”, que valorizam os primeiros momentos do atendimento. São nestes momentos que o atendimento qualificado é fundamental. As medidas prioritárias eleitas garantem a vida do paciente.

“O objetivo final da implantação dos protocolos de atendimento à urgência é criar o conceito de cadeia de sobrevivência, em que cada momento do atendimento ao paciente grave existe um tempo pré-estabelecido e atendimentos qualificados baseados em protocolos de atendimento de maneira que isso possibilite o melhor atendimento possível e redução da morbimortalidade dos pacientes graves” (SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2013:4).

Também no cuidar do corpo federativo, tanto o prazo quanto a ordem de procedimentos reivindicam um tempo e um modo especial. O próprio diagnóstico mais minucioso, nas emergências médicas, depende de um *status* estabilizado do paciente ou, melhor ainda, de procedimentos estabilizadores sucessivos. Por isso estes protocolos orientam para que se dê ciência ao paciente e sua família de que o diagnóstico é inespecífico nas primeiras fases dos atendimentos emergenciais (idem: 8).

Em meio a uma das suas mais profundas recessões, a priorização e o foco nos problemas federativos essenciais devem justapor-se e antepor-se a discussões contingentes entabuladas em tempos de estabilidade econômica. E os Estados souberam

responder a essas circunstâncias com a ciência de quem identifica a exata natureza da necessidade de conciliação tempestiva.

O esboço, a seguir, é dessa proposta de reequilíbrio federativo essencial.

Com a queda do crescimento, conforme visto, caiu a arrecadação de tributos. O enxugamento das receitas estaduais implicou naturalmente no aumento da proporção entre todo item de despesa em relação aos recursos.

A discussão federativo-fiscal desce do *status* de gravidade que se encontrava para um estágio emergencial, com a crescente incapacidade dos Estados prestarem os serviços públicos mais básicos à população.

Era preciso um plano de reequilíbrio federativo imediato que abrandasse o nivelamento da dificuldade dos Estados para o patamar experimentado pelos demais entes (durante a crise). Mas qual o tamanho que precisa ter esse reequilíbrio federativo-fiscal? Qual o valor que estabilizaria as condições fiscais dos Estados, então?

Os *deficit* previdenciários estaduais, que possuem raízes diversas, se tornaram o primeiro item de eleição da maioria das fazendas. A preocupação partilhada com a importância dessa despesa previdenciária comum definiu o sintoma axial da coordenação de ações federativo-fiscais. Segundo a STN, o déficit de previdência dos Estados se apresentava em 2015 no montante de 76,6 bilhões de reais (Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, 2017:28).

A proposta dos Estados de recuperação encadeada e qualificada do federalismo fiscal apontou para o parâmetro baseado nesse *deficit* previdenciário dos Estados. Isso cessaria as instabilidades hemodinâmica e respiratória dos entes e conferiria a eles as condições básicas para recuperação, para alcançarem um novo ambiente que permitisse engendrar ações supervenientes mirando o desenvolvimento.

A forma de promover esse reequilíbrio federativo seria por adesão a um esforço legislativo preexistente neste sentido. Isso estava na Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2007, de autoria do, então, senador Francisco Dornelles (PP-RJ), que inclui o

produto da arrecadação das contribuições sociais no compartilhamento de receitas com Estados e Municípios. A alteração postulada tencionava melhorar nosso federalismo navegando no modesto esforço (referimo-nos à modéstia técnica, mas de profundos resultados políticos, econômicos e sociais) de reverter o que embora seja uma das espécies mais óbvias de deterioração federativa conhecidas é também a razão dos piores reflexos na economia interna do país. O texto de justificativa da PEC 17/07 sintetiza com propriedade as razões da medida:

“Contando, pois, com as facilidades do capítulo da Seguridade Social, o legislador reduziu o imposto de renda e o IPI, cuja receita era partilhada com Estados e Municípios, e criou uma série de contribuições sociais cuja receita se destina totalmente à União. A alíquota do imposto de renda sobre pessoa jurídica foi reduzida de 35% para 25%, ao mesmo tempo em que foi instituída uma contribuição social sobre o lucro de 9% (CSLL), que nada mais é do que um “imposto de renda” de receita não compartilhada com Estados e Municípios. O IPI, imposto de consumo de natureza não cumulativa, foi reduzido, dando margem à expansão da Cofins (contribuição para o financiamento da Seguridade Social – sucessora do Finsocial) que, na verdade, não passa de um “ICMS federal”, cuja receita pertence integralmente à União. Em 1984, a arrecadação do imposto de renda e do IPI representava quase 80% da arrecadação federal, proporção que, hoje, está reduzida a apenas 40%. Isso permite dizer que, através da política adotada pela União, a partir de 1988, de substituir impostos de receita compartilhada com Estados e Municípios por contribuições sociais, reduziu-se significativamente a receita dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios”.

A dilatação do agregado de suas receitas tributárias pela União é um marcador razoável da evolução da necessidade de financiamento federativo ao longo das últimas décadas.

Por outro lado, a adesão a uma discussão política já colocada no Congresso Nacional não é eventual. Inaugurar quadrantes de mapeamento federativo em tempo de crise é desdenhar do tempo e da oportunidade.

A alíquota de 17,5% incidindo sobre as contribuições sociais do PIS, Cofins e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), resulta, em 70,2 bilhões de reais de receita tributária a ser partilhada (dados de 2015).

Com essa receita convizinha ao *deficit* previdenciário, os Estados readquiririam estabilidade administrativa para perseguir estratégias de crescimento econômico junto com os demais entes.

Desde já, assinalamos que esse saneamento propedêutico não se daria por subtração das receitas da União ou, menos ainda, dos Municípios, porque além de tornar mais complexas essas medidas, poderiam alastrar-se novas disfunções. O caminho sugerido pelos Estados foi o da revisão conjunta de renúncias fiscais estendidas em outras conjunturas econômicas e que hoje se tornam fundamentais para a reestruturação dos serviços públicos, promotores universais de redução de desigualdades. Abordaremos adiante as sugestões de compensação para que o reequilíbrio dos Estados tenha resultado neutro nas receitas da União.

Interessa-nos aqui esclarecer as regras de partilha preconizadas para essa medida de reequilíbrio federativo dos Estados, uma vez que elas demonstram a capacidade de cooperação de nosso federalismo.

O Fundo Federativo dos Estados (FFE) é o que resulta da aplicação de 17,5% sobre as receitas sobre as contribuições sociais do PIS, Cofins e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), conforme já dito.

Esse Fundo seria repartido pelo critério majoritário populacional (75%), assim como pelo inverso da renda *per capita* (25%), para que observe o objetivo fundamental da República de reduzir desigualdades regionais (art. 3º, III, CF).

No entanto, para que os efeitos da crise fossem minorados com celeridade, outro mecanismo de distribuição provisória foi incorporado ao modelo.

A ideia é que, inicialmente, a cota do FFE cabível a cada estado tivesse como teto o valor do *deficit* previdenciário estadual. O que excedesse ao teto se reverteria na composição de um Fundo Solidário das Previdências Estaduais (FSPE), a ser repartido entre os Estados cujos *deficit* previdenciários estivessem acima do valor da sua cota recebida a título de FFE. O FSPE seria repartido em proporção direta aos *deficit* subjacentes. Com isso se intensificaria a medicação da crise por meio de uma redução em profundidade dos *deficit* estaduais, permitindo que a regularização dos serviços, quitação de fornecedores e alguma retomada de investimentos promovessem regularmente por todo território nacional a retomada das economias estaduais, o que se reverteria na recuperação das receitas tributárias, as quais desabaram em 2015 como se disse.

Por outro lado, essa distribuição do FSPE seria provisória, para estimular as administrações a equilibrarem suas finanças. A partir do segundo ano de compartilhamento do FFE, apenas 80% do que excedesse o *deficit* estadual de cada estado, quando for o caso, se reverteria na composição do FSPE. No terceiro ano, apenas 60% do excesso. E, sucessivamente, em cinco anos, o FFE seria distribuído integralmente segundo os critérios de população e de inverso da renda *per capita* aludidos.

As diversas fissuras político-sociais 2017 e 2018 poderiam ter sido evitadas com esse formato de saneamento das contas estaduais.

Mas, como adiantamos, o reequilíbrio dos Estados, não deve implicar a redução de volume de receitas da União. E os espaços de compensação sugeridos pelos Estados advogam para a revisão de renúncias fiscais outrora administradas.

A primeira das renúncias possíveis (a ser revisada) fica no campo do imposto sobre a renda. A base econômica de incidência tributária brasileira convive com uma assimetria profunda. No sistema regressivo brasileiro, as menores rendas sofrem a tributação mais elevada. Em apuração do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), no primeiro semestre de 2014 não menos que 53,79% de todos os tributos arrecadados no Brasil provieram de cidadãos que ganham até três salários mínimos (SILVA, 2014). A carga tributária brasileira consumia 46% da renda de quem ganhava até dois salários mínimos e apenas 18%, das rendas acima de 25 salários mínimos mensais (COELHO, 2015:16).

Tal se deve ao fato de o país concentrar sua tributação no consumo e arrecadar menos na tributação da renda.

“Diferentemente dos países da OCDE, nos quais a parcela da tributação que recai sobre bens e serviços é residual (cerca de um terço do total) e há maior peso da tributação sobre renda e patrimônio, cerca de metade da carga brasileira provém de tributos sobre bens e serviços que, proporcionalmente, oneram mais a renda dos mais pobres” (GOBBETTI; ORAIR, 2016:7).

Uma parte não desprezível da história do recrudescimento da regressividade brasileira está na subtração de extratos importantes de impostos sobre a renda da carteira das

receitas públicas. Um deles, a incidência do imposto de renda sobre lucros e dividendos, por exemplo, que cessou em 1995, possui a revisão de sua renúncia (tecnicamente, uma reinstauração) avalizada por estudos esclarecedores e endossada por diversas entidades como o Conselho Federal de Economia (Cofecon), o Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados (Comsefaz) (na própria proposta de reequilíbrio federativo, ratificada pelos respectivos Conselhos dos Secretários de Planejamento e de Administração), a Confederação Nacional de Municípios (CNM), entre outras.

Em 2015 estimava-se que IR sobre lucros e dividendos poderia gerar 43 bilhões de reais em receitas.

A destinação dos impostos arrecadados é diferente daquela dada às contribuições sociais. Mas com a universalização da partilha das receitas tributárias não haveria empecilho para a mesma retornar no formato de financiamento da seguridade social.

O deputado federal Júlio César (PSD-PI), por outro lado, fez circular em 2015 uma proposta de reinstauração de uma contribuição social sobre a mesma base tributável da extinta Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira (CPMF), mas com o cuidado de excluir da obrigatoriedade de pagamento os contribuintes aqueles contribuintes isentos de imposto de renda da pessoa física por insuficiência de rendimentos anuais tributáveis. Uma medida que favorece a progressividade tributária, pois o parlamentar estima isentar quase 70% dos correntistas. O valor arrecadado com uma alíquota de 0,38% resultaria em 59,1 bilhões naquele ano.

Neste mesmo ano de 2015, e somente considerando este ano, as renúncias fiscais que atingiram as contribuições previdenciárias somaram 40 bilhões em isenções concedidas a micro e pequenas empresas, entidades filantrópicas e exportadores agrícolas (ALVES; FERNANDES, 2016).

A solução basilar que cessaria os efeitos da crise em 2017 transborda os antagonismos radicais de nosso federalismo e se utiliza de uma base de receitas de transferências que deveria servir de “auxílio” para uma parte descompensada dos Estados.⁶ Ela é utilizada

⁶ A remediação criada pelo Governo Federal por meio do Plano de Auxílio aos Estados (Lei Complementar nº 156 de 2016) ignorou, mais uma vez, qualquer ângulo do problema do federalismo-fiscal, fazendo algo ainda pior que estimular o endividamento, como fizera outrora (uma vez que poderia, ao menos, ser mais uniforme no território brasileiro). Incidindo sobre estoques muito heterogêneos de passivos de dívidas estaduais com a União, instituiu-se

de forma ampla com as unidades subnacionais evidentemente adiando essa discussão para um tempo de estabilidade econômica um pouco à frente. Circunstancialmente até acentuando aquela referida descompensação com a distribuição quinquenal do FSPE.

Mas é justamente por haver ultrapassado os debates ordinários do federalismo na crise, que se evidenciou a qualidade de nossa ligação federativa entre os Estados. O aspecto qualitativo da distribuição horizontal das receitas sempre demandará outras atenções e calibragens. Objetivou-se apontar para a participação vertical dos Estados no conjunto das receitas tributárias, que deve ser o primeiro na sequência dos procedimentos de sobrevivência federativa, e que foi combinado com uma repartição sumarizada no Fundo Federativo Estadual, o qual atendeu o requisito da tempestividade exigido pelas crises econômicas, mas postulando uma sustentabilidade das economias subnacionais e, ainda, sintetizando maior uniformidade territorial dos efeitos saneadores junto com o acolhimento do preceito constitucional de redução das desigualdades regionais.

Mesmo na crise, esboçou-se um conjunto de ações com o grau de especificidade que o momento permite e reclama, consolidando-se pilares políticos e econômicos de reestruturação federativa, reforma (progressividade) tributária, que tirava proveito da maturidade e conhecimento da ação agitada (proposta de Emenda Constitucional de matéria correlata preexistente), e que, atestando a robustez do espírito federativo nas instâncias estaduais, reuniu o encontro unânime de vontades nas órbitas fazendária, administrativa e de planejamento subnacionais.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ALVARENGA, Darlan. *Impacto da Lava Jato no PIB pode passar de R\$ 140 bilhões, diz estudo*. G1. 2015. <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/08/impacto-da-lava-jato-no-pib-pode-passar-de-r-140-bilhoes-diz-estudo.html>

ALVES, Murilo Rodrigues; FERNANDES, Adriana. *Isonções de impostos equivalem à metade do rombo da Previdência*. OESP, 7/2/2016. <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2016/02/isencoes-de-impostos-equivalem-a-metade-do-rombo-da-previdencia.html>

uma moratória regressiva até meados de 2018. A diversidade dos efeitos dessa solução parcial enfrentou resistência política de boa parte dos estados no Senado, a qual cedeu ante a promessa de compensação superveniente futura. O que não aconteceu.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ANDRÉ, José Gomes. Federalismo. In: ANDRÉ, José Gomes; SANTOS, José Manuel; DIAS, Bruno Peixe. **Teorias Políticas Contemporâneas**. Col. Ethos e Polis 4. Lisboa, Portugal: Documenta, 2015:151-169.

BITTENCOURT, Angela; VIEIRA, Catherine. **O efeito da Lava-Jato no PIB se confirmou”, diz Gesner Oliveira. Valor Econômico**, 2016. <http://www.valor.com.br/valor-investe/casa-das-caldeiras/4672327/o-efeito-da-lava-jato-no-trib-se-confirmou-diz-gesner-olivei>

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

COELHO, José Ricardo Roriz. **A Carga Tributária no Brasil: Repercussões na Indústria de Transformação**. 29/10/2015. <http://az545403.vo.msecnd.net/uploads/2016/01/a-carga-tributaria-no-brasil-2015.pdf>

CURY, Anay; SILVEIRA, Daniel. **PIB recua 3,6% em 2016, e Brasil tem pior recessão da história. G1**. <https://g1.globo.com/economia/noticia/pib-brasileiro-recua-36-em-2016-e-tem-pior-recessao-da-historia.ghtml>

FALCÃO, Marina. **Levy diz que analisará pleitos de crédito do NE até o fim de junho. Valor**. 2015. <http://www.valor.com.br/brasil/4042174/levy-diz-que-analisara-pleitos-de-credito-do-ne-ate-o-fim-de-junho>

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **A Situação Fiscal dos Estados Brasileiros**. 2017. <http://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8F5B87A9E3015BA6AEE3DD5828>

FRIEDRICH, Carl J. **Trends of Federalism in Theory and Practice**. Nova Iorque, E.U.A: Ed. Frederick A. Praeger, 1968.

GOBETTI, Sérgio Wulf; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade Tributária: A Agenda Negligenciada**. Rio de Janeiro, abril de 2016. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf

LEVI, Lucio. **Federalismo**. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1986:475-486.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O Colapso das Finanças Estaduais e a crise da Federação**. São Paulo: UNESP. IE – Unicamp, 2002.

MARIANI, Daniel; ALMEIDA, Rodolfo. **As receitas e despesas do governo federal desde 1997. Nexo**. 26/10/2016. <https://www.nexojornal.com.br/grafico/2016/10/26/As-receitas-e-despesas-do-governo-federal-desde-1997>

MINISTERIO DA FAZENDA. **Estudo sobre a balança das operações interestaduais**. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Brasília, 24 de fevereiro de 2015. <http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2015/fevereiro/arquivos-e-imagens/estudo-rfb-ref-ao-icms-fev2015.pdf>

PAINE, Thomas. **Direitos do Homem**. Bauru/SP: Edipro, 2005.

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Protocolos Assistenciais. às Urgências e Emergências I. Diretoria de Urgência e Emergência**. São José do Rio Preto: 2013. <http://gestao.saude.riopreto.sp.gov.br/transparencia/uploads/conspubl/0a21124e-f1e4-d1f8.pdf>

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Cartilha do FPE. O que você precisa saber sobre transferências fiscais da União**. Brasília: 2017a. http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais*. Brasília: 2017b.
http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/legis/obtem_arquivo/24165:1600972

SENADO FEDERAL. *Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001*. Brasília, 2002.
<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=562458&id=16398490&idBinario=16418336&mime=application/rtf>

SILVA, Juliana Américo Lourenço da. *Injusto: quem recebe até três salários mínimos é quem mais paga impostos no Brasil*. *InfoMoney*. 14/8/2014. <http://www.infomoney.com.br/minhas-financas/impostos/noticia/3515239/injusto-quem-recebe-ate-tres-salarios-minimos-quem-mais-paga-minimos-quem-mais-paga>