PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL

TEXTO PARA DISCUSSÃO

FENAFISCO ANFIP

Reforma Tributária

12

Auge e declínio da federação brasileira: 1988-2017

Fabrício Augusto de Oliveira
Rosa Ângela Chieza

01/2018

AUGE E DECLÍNIO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: 1988-2017*

Fabrício Augusto de Oliveira

Doutor em Economia pela Unicamp, membro da Plataforma de Política Social, colaborador do Brasil Debate; autor, dentre outros livros, de Política Econômica, estagnação e crise mundial: Brasil, 1980-2010 (Azougue Editorial, 2012).

Rosa Ângela Chieza

Professora de Finanças Públicas da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

(*) Artigo elaborado no âmbito de projeto de pesquisa (em andamento) que tem por objetivo elaborar propostas para a reforma tributária no Brasil. Fruto do esforço de dezenas de especialistas, os produtos finais (livro e documento propositivo) deverão ser divulgados no segundo trimestre de 2018. Trata-se de iniciativa da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco). Com a gestão executiva da rede Plataforma Política Social, conta com o apoio do Conselho Federal de Economia (Cofecon), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil (FES), do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), do Instituto de Justiça Fiscal (IJF) e da Oxfam Brasil.

RESUMO

Este artigo tem, como objetivo, a análise do federalismo fiscal no Brasil, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988. Seu propósito é o de avaliar como o modelo que dela brotou foi sendo gradativamente desmontado com as políticas econômicas implementadas pelo governo federal, sob a influência dos compromissos assumidos com as políticas de austeridade fiscal. Tais políticas terminaram conduzindo à progressiva perda de autonomia das esferas subnacionais, com o poder de decisão sobre suas finanças e sobre a oferta de serviços para a população sendo crescentemente centralizado no Estado federal, o que, combinado com o baixo crescimento econômico deste período, agravou suas condições financeiras e enfraqueceu as bases da federação. Por isso, como se procura demonstrar, a necessidade de se incluir na reforma tributária necessária para o país, a revisão do modelo federativo, para resgatá-lo como instrumento que pode contribuir para os objetivos do crescimento econômico e para a redução das desigualdades regionais e sociais. Uma reforma que, para ser bem-sucedida, deve ser precedida de mudanças que equacionem a grave situação financeira em que as mesmas se encontram e que não será solucionada com os instrumentos criados recentemente pelo governo federal, caso do novo Regime de Recuperação Fiscal (RRF), de 2017.

Palavras-chave: Estado, economia, teorias econômicas, política fiscal, tributação, federalismo.

1. INTRODUÇÃO

O sistema federativo representa uma forma de organização política de um país, na qual os entes que o integram devem dispor, por meio de um *pacto* que entre eles se estabelece, de *autonomia* para o desempenho de suas funções. Essa autonomia representa, assim, uma precondição para que uma esfera de governo não se

sobreponha às demais, subjugando-as à sua vontade e determinação, o que representaria a negação de sua essência.

O federalismo foi pensado como um sistema de organização política de um território marcado por condições heterogêneas das regiões que o integram e também de sua população em vários campos – étnico, linguístico, religioso, cultural, econômico etc. -, como forma de acomodar as diferenças existentes entre os seus membros para preservar a unidade nacional, garantindo um equilíbrio entre os mesmos. Em países em que predominam condições *homogêneas* das regiões e que não se defrontam, portanto, com forças centrífugas (descentralizantes) que podem colocar riscos para a unidade nacional, não há lugar para o federalismo, podendo o *Estado nacional* se organizar, politicamente, de *forma unitária*, onde o poder é centralizado.

Em sua essência, o federalismo pressupõe, assim, por meio de um contrato firmado entre os seus membros, inscrito na Constituição (o contrato federativo), a existência de regras que contemplem a divisão de poder entre uma esfera central, que constitui o governo federal, responsável por organizar e soldar os distintos interesses em jogo, e outra descentralizada, que abriga os governos ou estados-membros, que abrem mão parcialmente de sua autonomia para a construção de um Estado nacional, por meio do pacto que se estabelece. O contrato deve, dessa forma, contemplar a criação das condições necessárias para a preservação da autonomia que foi negociada neste pacto e, ao mesmo tempo, de arranjos que reduzam as diferenças econômicas entre as regiões que dele participam, visando a produzir um maior equilíbrio na federação.

Entendido nessa perspectiva, o federalismo só pode se sustentar, enquanto forma de organização política de um país, de um lado, em *regimes democráticos* que respeitem as regras do contrato federativo firmado entre os seus membros e contemplem mecanismos institucionais que impedem suas mudanças para não se romper o equilíbrio de poder entre os seus membros; e, de outro, contando com o sentimento de *cooperação e solidariedade* que caracteriza este sistema para que as diferenças econômicas entre as regiões possam ser reduzidas, visando a alcançar maior equilíbrio entre as mesmas. Isso significa incluir, no contrato, *regras de*

redistribuição de recursos das regiões mais prósperas economicamente para as mais pobres.

São várias, assim, as dimensões envolvidas na avaliação do grau em que vige o sistema federativo em um país: política, financeira, administrativa, fiscal, etc. O ramo do federalismo que trata da autonomia financeira de seus entes é o que se conhece como *federalismo fiscal*. Este, que contempla tanto o estudo da distribuição das competências tributárias entre os seus membros, à luz da divisão da distribuição dos serviços que serão ofertados à população pelos mesmos, como o da construção dos mecanismos de redistribuição das receitas obtidas, necessários para compensar as disparidades econômicas inter-regionais e propiciar maior equilíbrio federativo, afeta todas as demais dimensões do sistema, podendo ou não, em função de seu arranjo, torná-lo uma mera ficção ou dotá-lo, de acordo com Burgess (*apud* SOARES, 1997, p. 12), "[...] de capacidade de acomodar e reconciliar a competição e, algumas vezes o conflito em torno de diversidades que têm relevância dentro do Estado".

Não se pode perder de vista, nessa avaliação, que o maior ou menor grau de *descentralização das receitas* não deve ser diretamente associado a um maior ou menor grau do sistema federativo, como alguns economistas fazem, pois isso significa reduzi-lo meramente à dimensão fiscal. Na perspectiva apontada, a *descentralização do poder*, ou seja, a autonomia de que os entes federativos dispõem para formular suas próprias políticas, de acordo com suas necessidades e prioridades, bem como a de gerir e administrar suas finanças, faz parte de sua essência.[1]

Este artigo tem como objetivo a análise do federalismo fiscal no Brasil, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), quando se promoveu um rearranjo no sistema, visando ao fortalecimento de suas bases com a reatribuição, aos estados e municípios, de maior autonomia fiscal e financeira. Seu propósito é o de avaliar como o modelo implementado a partir da CF/1988 foi sendo gradativamente desconstruído com as políticas econômicas implementadas

[1] Uma análise mais aprofundada dessa questão pode ser encontrada em Rezende (2016) e também em Oliveira (2007).

pelo governo federal, à luz dos compromissos de maior austeridade fiscal assumidos com as recomendações do pensamento econômico ortodoxo, manietando a autonomia dessas esferas e conduzindo-as a uma grave e profunda crise fiscal, que as tem impedido de cumprir minimamente suas funções. Por isso, a necessidade de se incluir na reforma tributária necessária para o país, a revisão do modelo federativo para que se possa resgatá-lo como um instrumento que, fortalecido, contribua para os objetivos do crescimento econômico e de redução das desigualdades sociais, com o aumento da oferta de serviços essenciais para as camadas da população mais necessitadas.

2. O FORTALECIMENTO DAS FINANÇAS SUBNACIONAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: O FEDERALISMO MANCO E A REAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL (1988-1993)

A Constituição de 1988 foi influenciada pelas demandas da sociedade por mais políticas sociais, democracia e maior descentralização das atividades públicas em favor dos estados e municípios. Depois de mais de vinte anos reinando absoluto, a saída de cena do governo militar, em 1985, intensificou as reivindicações da sociedade por essas questões que foram contempladas pelos constituintes na feitura da nova Carta Magna do país.

No campo do federalismo fiscal, os constituintes procuraram aprovar um conjunto de medidas voltadas para o fortalecimento da autonomia fiscal e financeira dos governos subnacionais – estados e municípios – numa dimensão que nunca existiu na história do federalismo do país, com o objetivo de alterar essa trajetória.

De fato, inaugurada formalmente com a Carta constitucional de 1891, a federação no Brasil nunca conseguiu impor, sua essência, como forma de organização política do país, ao longo de toda a sua existência, sendo descaracterizada como tal em não raros períodos históricos.

Até 1930, apesar do forte impulso dado à descentralização do poder e à redistribuição da receita com a Constituição de 1891, o regime federativo não conseguiu muito sucesso, em virtude das fortes disparidades econômicas e

tributárias entre os seus estados-membros, por não contemplar mecanismos próprios para reduzi-las e promover maior equilíbrio entre os mesmos. Tal situação colocou o comando do poder praticamente nas mãos de dois estados, Minas Gerais e São Paulo, tornando inevitáveis as rivalidades e os conflitos dentro da federação, desembocando na crise que levaria ao desmonte do Estado oligárquico e daria início a um processo de centralização do poder no Estado central.

A primeira era Vargas (1930-1946) caracterizou-se, assim, à exceção do breve período após a promulgação da Constituição de 1934, que restaurou as eleições para os governadores e para os legislativos federal e estadual, logo eclipsado com a instauração do *Estado novo*, em 1937, por um período de forte centralização do poder, combinada com alguma descentralização das receitas, configurando o que se pode chamar de *Estado unitário autoritário*. Com o objetivo de quebrar o poder das oligarquias estaduais, os maiores beneficiários do arranjo tributário criado foram os municípios, aos quais foram atribuídos campos de competência própria na cobrança de impostos. Desse período, surgem, assim, duas tendências que farão parte integrante dos rumos do federalismo no país, a partir dessa época: *a de centralização do poder e a de fortalecimento dos municípios vis-à-vis* os estados, com aqueles se transformando, com o tempo, nos entes prioritários de relacionamento com o governo federal.

Os ventos democráticos da Constituição de 1946 foram importantes para a restauração das bases do federalismo no campo político, com a formação de novos partidos políticos de âmbito nacional e o retorno das eleições dos executivos e legislativos federal, estaduais e municipais, embora, como aponta Rezende (2016, p. 25) não na dimensão do que ocorreu em 1891. No campo tributário, ainda que os estados tenham recuperado maior autonomia, foram os municípios, no entanto, os mais beneficiados com a transferência de receitas de impostos federais e estaduais para o seu financiamento, seguindo a tendência iniciada no Governo Vargas. Do ponto de vista da redistribuição das receitas para a redução das desigualdades regionais de renda, pela primeira vez foram criados legalmente mecanismos para essa finalidade, o que levou um economista, como Francisco de

Oliveira (1995, p. 93), a considerar, exageradamente, que teria ocorrido uma "verdadeira revolução federalista".

De qualquer forma, com essas mudanças, a participação dos estados e municípios no bolo tributário, no conceito de recursos efetivamente disponíveis, cresceu consideravelmente, embora isso não tenha se refletido em maior poder estadual, como aponta Rezende (2016, p. 25), à medida que o governo federal mantinha controle sobre as políticas nacionais: enquanto a União viu sua parcela reduzir-se para 59,5%, a dos estados aumentou para 34,1% e a dos municípios para 6,4%.

Em 1964, o golpe militar e a instalação de um regime autoritário no país, que se manteria até 1984, poriam cobro a esse reensaio de federação, tornando-a novamente uma ficção. No campo político, as eleições diretas para presidente, governadores e prefeitos das capitais foram suspensas, e um arranjo foi feito para o Executivo exercer pleno controle sobre o Legislativo, ao mesmo tempo em que se mantinha amordaçado o Judiciário e, por meio de um forte aparelho repressivo, silentes as forças da oposição. No campo fiscal, realizou-se uma ampla reforma do sistema tributário, concentrando os impostos na órbita federal e criando um sistema de transferências de recursos entre as esferas governamentais, como os do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM) e dos impostos únicos e especiais sobre energia elétrica (IUEE), minerais (IUM), combustíveis e lubrificantes líquidos (IUCL), transportes rodoviários (ISTR), e sobre comunicações (ISC), mas com o governo federal tendo pleno controle sobre decisões tanto no campo tributário, incluindo os impostos dos governos subnacionais, como no de gastos.[2]

Com o fim do regime militar, no início de 1985, procurou-se, com a Constituição de 1988, mudar essa realidade, mas o arranjo que dela brotou terminou gerando, de um lado, ao contrário do pretendido, um *federalismo manco*, à medida que uma das pernas do seu tripé de sustentação, a do governo federal, terminou sendo bastante enfraquecida, e, de outro, as condições para que o processo de centralização do poder na esfera federal continuasse avançando. Explica-se a razão.

[2] Para uma análise mais detalhada da reforma tributária de 1966, ver o trabalho de Oliveira (1991).

Com o objetivo de propiciar maior autonomia fiscal, financeira e técnica aos entes subnacionais, a CF/1988 contemplou mudanças em três frentes: a) no aumento dos impostos de seu campo de competência; b) na ampliação do poder dessas esferas de governo de administrar seus impostos, bem como suas alíquotas; e c) na ampliação das transferências realizadas pela União para essas esferas, especialmente as oriundas da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).[3]

Em relação à ampliação do campo de competência de seus impostos, estados e municípios foram bastante favorecidos em detrimento da União. Os estados foram beneficiados com a transformação do ICM no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que teve incorporados, à sua base, cinco impostos que eram de competência da União: os impostos únicos sobre energia (IUEE), sobre combustíveis líquidos (IUCL) e sobre minerais (IUM), além dos impostos incidentes sobre transportes rodoviários (ISTR) e sobre comunicações (ISC). Receberam, na nova estrutura, o Imposto sobre Heranças e Doações (ITCD) e o Imposto de Renda estadual, que seria extinto em 1993, além de terem mantido também sob sua competência, a cobrança de taxas e de contribuições de melhoria.

Não foi diferente com os municípios. Além de lhes ser atribuído o *status* de ente federativo, dando sequência à tendência iniciada na década de 1930 de fortalecê-los como unidades dentro da federação, receberam, dos estados, o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis *inter-vivos* (ITBI) e foram beneficiados com a cobrança do Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis, exceto óleo diesel (IVVC), um imposto que surgiu na mesa de negociação do Congresso constituinte como moeda de troca para substituir o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Apesar dessa proposta não ter sido aprovada, O IVVC foi mantido como imposto dos municípios e cobrado até 1993, quando foi extinto pela Emenda Constitucional n. 3. Além destes novos impostos, os municípios mantiveram, no seu campo de competência, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), os dois impostos da estrutura

[3] Autonomia provém do termo "nomos" e significa do ponto de vista técnico, capacidade de editar normas próprias para organizar determinado ordenamento. Inclui-se a possibilidade de escolher seus governantes, ter competência para legislar, tributar, arrecadar, dentre outras. Entretanto, as decisões do poder autônomo devem-se sujeitar aos limites e aos controles da Carta Magna.

anterior, bem como a cobrança de taxas e de contribuições de melhoria (OLIVEIRA, 1995, p. 116-9).

O resultado dos trabalhos constituintes na questão da estrutura e distribuição das competências tributárias entre as esferas governamentais seguiu caminho diferente do proposto pela Comissão de Reforma Tributária do Ministério do Planejamento (Cretad).[4] Pela proposta da Cretad (OLIVEIRA, 1995, p. 51-60)), seria criado um imposto sobre o valor agregado, de base mais amplia, que substituiria o ICM, ISS, ISTR, ISC, IUM, IUEE e IUCL, sendo cobrado pelo princípio do destino. O IPI, do governo federal, seria também extinto e substituído por um imposto seletivo incidente sobre o fumo, bebidas e veículos automotores. A resistência tanto dos representantes dos estados como dos municípios à perda de seu principal imposto impediu que essa proposta fosse aprovada, preservando-se, embora com a fusão de vários impostos ao ICM, a sistemática de sua cobrança pelo princípio da origem e o ISS no campo de competência municipal, com o IPI permanecendo, também, sem modificações.

Também importante foi a maior autonomia atribuída a essas esferas na administração de seus impostos. Passo importante dado, neste sentido, foi a proibição de a União invadir suas áreas de competência, estabelecendo e instituindo isenções de seus tributos, uma norma vigente durante o regime militar.

Fechada essa janela, que restringia a autonomia dessas esferas, as mesmas passaram também a dispor de maior poder para determinar as alíquotas de seus impostos, embora observando determinados limites estabelecidos pelo Senado Federal para alguns deles: no caso dos estados, as alíquotas mínimas e máximas fixadas para o ICMS nas operações internas e também as estabelecidas para as exportações e para o comércio interestadual, assim como a alíquota máxima fixada para o ITCD; no dos municípios, as alíquotas-teto aplicáveis tanto ao ISS como ao IVVC, com os mesmos desfrutando, contudo, de ampla liberdade para determinar as alíquotas do IPTU e do ITBI.

[4] Comissão constituída pelo Ministério do Planejamento, em 1986, para elaborar uma proposta de reforma do sistema com o objetivo de auxiliar e orientar os trabalhos constituintes neste tema (OLIVEIRA, 1995, p. 51-60).

Essa maior autonomia pode não ter ocorrido na amplitude originalmente pretendida na proposta da reforma tributária que havia sido elaborada pela Comissão de Reforma Tributária do Ministério do Planejamento (Cretad), mas representou, não há como discordar, uma grande melhoria em relação à situação vigente durante o regime militar.

Mas foi na ampliação das transferências de impostos realizadas pela União para essas esferas, que as mudanças introduzidas no sistema tributário garantiriam ganhos financeiros mais expressivos para as mesmas. O Fundo de Participação dos Estados (FPE), alimentado com a arrecadação do IR e do IPI, foi aumentado de 14% para 21,5%, e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de 17% para 22,5%. O Fundo Especial, formado também por 2% da arrecadação destes impostos e antes destinados para os estados, foi ampliado para 3% e transformado em um Fundo Constitucional de Financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Além disso, criou-se um novo fundo, o de Compensação das Exportações de Manufaturados, para cobrir perdas de receitas que estados e municípios sofriam com a isenção do ICMS nessas exportações, com este fundo sendo formado com recursos equivalentes a 10% da arrecadação do IPI, sendo 7,5% distribuídos aos estados e 2,5% aos municípios. Das transferências dos estados para os municípios, a mudança mais importante foi o aumento, de 20% para 25%, da quota do ICMS para eles destinado.

Na prática, portanto, as transferências do IR e do IPI realizadas pela União para os estados e municípios, aumentaram de 33% (FPE-14% + FPM-17% + Fundo Especial-2%) para 47% no caso do IR (FPE-21,5% + FPM-22,5% + FC-3%) e de 33% para 57% no do IPI (FPE-21,5% + FPM-22,5% + FC3% + F.Exp.-10%). Um ganho considerável para essas esferas, mas uma perda significativa de recursos para a União, que vira também se estreitar consideravelmente o campo de competência de seus impostos e um grande risco para o equilíbrio federativo, com o enfraquecimento financeiro de uma das principais pernas do tripé que o sustenta, a da União.

Mudanças na equação da repartição de receitas entre as esferas da federação, nessa amplitude, causando grandes prejuízos para a União, só poderiam evitar o

seu desequilíbrio financeiro caso fossem acompanhadas de um *projeto de descentralização de encargos*, de forma a compensar as perdas de recursos que lhe foram impostas. Não foi o que ocorreu e nem o que os constituintes pretendiam pelo menos no momento de sua feitura, provavelmente embalados pelo objetivo de dar o troco nos mais vinte anos de arbítrio e de dominação impostos pelo Poder Executivo Federal às esferas subnacionais. Como disse, à época, o relator da subcomissão de tributos da constituinte, Fernando Bezerra, "nós só queremos descentralizar recursos" (*apud* OLIVEIRA, 1995, p. 74).

O fato é que, na proposta de reforma da Cretad (OLIVEIRA, 1995, p. 51-60), o projeto de redefinição das tarefas e encargos entre as esferas governamentais e de sua descentralização, figurava de forma importante, com a sugestão, inclusive, de criação de um *Fundo de Descentralização de Encargos*, cujos recursos deveriam provir de um adicional temporário a ser cobrado do novo imposto sobre o valor agregado em substituição ao Finsocial e ao salário-educação, confirmando a preocupação que existia com essa questão. E, embora algumas emendas tenham sido apresentadas com este objetivo nos trabalhos constituintes, elas terminaram sendo rejeitadas no contexto em que era dominante a preocupação com a descentralização das receitas e forte a defesa dos interesses regionais. Especificamente em relação a essa questão, apenas seria aprovada, no Art. 23 da nova Constituição, a necessidade de que se estabelecessem regras de *cooperação financeira entre a União, Estados e Municípios*, para a oferta de determinadas políticas sociais, as quais, no entanto, dependiam de regulamentação no campo infraconstitucional, o que somente viria a ocorrer muitos anos depois e, mesmo assim, para algumas políticas específicas, caso da educação e da saúde.

Paradoxalmente, à redução das receitas da União e de sua participação relativa no bolo tributário, as mudanças introduzidas com a Constituição no campo dos direitos sociais, notadamente com a criação do *Sistema de Seguridade Social* (saúde, assistência e previdência), indicaram a inexorável ampliação de seus gastos decorrente das novas obrigações que deveria assumir com a nova Constituição. Além do aumento dos gastos com a educação de 13% para 18% de sua receita resultante de impostos (Art. 212 da CF/1988), dos gastos ampliados com a criação prevista de novos estados, os novos direitos estabelecidos para o cidadão nas áreas

da saúde e da assistência social, que deveriam ser cobertos pelo Estado, sinalizaram grandes dificuldades para seu cumprimento, especialmente diante da ausência de um projeto de descentralização dos encargos para as esferas subnacionais e das resistências por essas colocadas de assumir obrigações adicionais.

Um erro. Como coloca Rezende (2016, p. 37-8), sem o projeto negociado de descentralização dos encargos, "[...] a nova agenda que o Estado brasileiro [teve de assumir], com respeito à promoção dos direito sociais consagrados na nova Constituição, atropelou a federação, à medida que o comando sobre essa agenda foi sendo progressivamente concentrado nas mãos do governo federal, em razão do controle sobre os meios utilizados para financiar a implementação dessa agenda e da progressiva regulação das políticas adotadas". Ou seja, os governos subnacionais ganharam inicialmente do ponto de vista da descentralização das receitas, mas, ao resistirem à negociação do projeto de descentralização dos encargos, começaram a perder poder de decisão sobre essas políticas, à medida que o governo federal teve de buscar alternativas para financiá-las, tornando-se o agente responsável pelo estabelecimento de suas diretrizes, formulação e implementação.

Inicialmente, o governo federal até ensaiou alguns movimentos para enfrentar este desequilíbrio em algumas frentes: com a Operação Desmonte, de 1989, com a qual procurou transferir compulsoriamente para as esferas subnacionais projetos financiados com os tributos que perdera com a reforma – IUEE, IUCL, IUM, ISTR e ISC; com o restabelecimento de restrições creditícias para essas esferas, desonerando-se de alguns encargos financeiros; e com a criação de tributos e elevação das alíquotas não sujeitas à partilha com as demais esferas governamentais (SERRA & AFONSO, 1991). O maior sucesso alcançado com a exploração de receitas não compartilhadas com estados e municípios provenientes das contribuições sociais previstas para o financiamento da Seguridade Social, as transformaram, a partir dessa época, no instrumento de ajuste preferencial do governo federal, para prejuízo da qualidade do sistema de impostos no Brasil e para a própria federação.

A verdade é que a Constituição de 1988 deixara uma janela aberta, no Art. 195, para atender as necessidades adicionais de recursos para o financiamento da Seguridade Social, por meio da criação de contribuições sociais específicas para essa finalidade, *cuja competência seria exclusiva da União*, sem que as mesmas tivessem de obedecer às regras e princípios previstos para os impostos tradicionais, como os da anualidade, da não cumulatividade e, ainda mais importante, sem que o produto de sua arrecadação tivesse de ser dividido com as demais esferas governamentais. De mais fácil cobrança e sem as limitações previstas para os impostos previstos no capítulo tributário, o governo federal não hesitou em passar a lançar mão dessas contribuições para recuperar sua participação no bolo tributário, ao mesmo tempo em que deixava de dar maior atenção à cobrança dos demais impostos, principalmente do IR e do IPI, por que compartilhados com estados e municípios.

O padrão de ajuste que o governo federal adotou a partir dessa realidade e do qual não abriu mão até os dias atuais tornou-se perverso tanto para a estrutura tributária como para o crescimento econômico e para a própria federação. Por serem em geral de natureza cumulativa, à medida que incidem sobre o faturamento, a receita bruta ou a folha de salários, o maior avanço das contribuições sociais na estrutura tributária pioraria a qualidade do sistema de impostos, ao mesmo tempo em que comprometeria o princípio da competitividade ao onerar, mais que os impostos sobre o valor agregado, a produção nacional. No tocante à federação, porque a prioridade que se passou a dar à sua cobrança enfraqueceria, em termos relativos, a arrecadação dos impostos tradicionais, especialmente do IR e do IPI, diminuindo a participação relativa das esferas subnacionais no bolo tributário e revertendo os objetivos perseguidos com a reforma tributária da Constituição de modificar a equação da repartição federativa das receitas.

Foi com este objetivo que, já em 1989, se criaria a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a única contribuição que não pode ser incluída entre os tributos de má qualidade por incidir sobre o valor agregado, para financiar a Seguridade Social. Da mesma forma, a ampliação expressiva da alíquota da Cofins e da base de incidência do Programa de Integração Social (PIS), por ocasião do ajuste

fiscal realizado, em 1990, para o lançamento do Plano Collor, assim como a prioridade dada ao Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para gravar a riqueza financeira, substituindo o Imposto de Renda, inscreveram-se entre as medidas de ajuste que caracterizaram as ações do governo a partir dessa época, para este objetivo.

Mesmo sem ter equacionado os seus desequilíbrios fiscais, agravados pela recessão do início dos anos 1990 e pela ameaça de um processo hiperinflacionário, o governo federal conseguiria praticamente recuperar, já em 1993, sua participação relativa no bolo tributário, como se mostra na FIGURA 1. Os estados, com o principal imposto de sua competência, o ICMS, de natureza pró-cíclica, prejudicado pela recessão, ainda veriam ser extinto, neste ano, o IR-estadual, e reduzidas as transferências do FPE para os seus cofres, com a perda de importância relativa do IR e do IPI. Tanto no conceito de *receitas diretamente arrecadadas* como no de *receitas efetivamente disponíveis*, sua participação no bolo tributário praticamente retornou à do ano de 1988. Já os municípios, tendo sido mais beneficiados com o sistema de transferências, conseguiriam manter, no conceito de *receitas disponíveis*, a participação registrada em 1991. Era evidente, contudo, que a manutenção do padrão de ajuste adotado pelo governo federal poderia se encarregar, por si só, de dar cabo dos ventos federativos que brotaram da Constituição de 1988. Mas, para agravar este quadro, contribuindo para o avanço mais rápido do processo de desconstrução federativa que se acentuará a partir deste período, outros fatores iriam se juntar ao mesmo.

FIGURA 1 – DISTRIBUIÇÃO FEDERATIVA DAS RECEITAS
CONCEITOS: ARRECADAÇÃO DIRETA E RECEITA DISPONÍVEL
BRASIL
1988-1995

ANO	CTB	ARRECADAÇÃO DIRETA (%)			RECEITA DISPONÍVEL (%)		
	(% PIB)	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1988	22,43	71,7	25,6	2,7	60,1	26,6	13,3
1990	28,78	67,0	29,6	3,4	58,9	27,6	13,5
1991	25,24	63,4	31,2	5,4	54,7	29,6	15,7
1992	25,01	66,1	29,1	4,8	57,0	28,1	14,9
1993	25,78	68,7	26,6	4,7	57,8	26,4	15,8
1995	29,41	66,0	28,6	5,4	56,2	27,2	16,6

Fonte: Oliveira (2017).

Numa época em que as ideias do *Consenso de Washington*[5] ganhavam força nos países latino-americanos, propondo a retirada do governo da economia e o abandono das políticas sociais e regionais como vitais para o seu saneamento, o enfraquecimento financeiro do governo federal com a Constituição de 1988 representou, com o governo Collor de Mello, o passaporte para o país aderir a essas recomendações, dando início à desmontagem dos instrumentos dessas políticas.

Na ausência de uma política de desenvolvimento regional comandada pelo governo federal, essencial para a redução das disparidades regionais, e diante da falta de regulamentação do manejo do ICMS para os objetivos de política econômica, os estados, padecendo de uma progressiva perda de receitas provocadas pela recessão do início da década, cada um procurando resolver isoladamente os seus problemas, colocariam novamente em marcha o fenômeno conhecido como "guerra fiscal", a partir dessa época, visando a atrair indústrias para os seus territórios. Essa "guerra", que perdura até os dias atuais sob as mais diversas formas, apesar das várias tentativas feitas pelo governo federal para extingui-la, além de contribuir para minar a arrecadação deste imposto, se transformaria na face mais visível de acirramento dos conflitos federativos, uma vez passados os ventos de cooperação federativa pretendidos pelos constituintes de 1988 e um dos principais entraves para a realização de uma reforma mais profunda da tributação indireta no Brasil.

O fato é que, no final deste processo, além da reação do governo federal à perda de receitas que lhe foi imposta pela Constituição de 1988 ter começado a reverter a equação de sua repartição entre os entes federados, prejudicando notadamente os estados, o comando das decisões sobre os gastos passaria para o governo federal, responsável pelo financiamento e formulação das políticas de âmbito nacional, caso da educação e da saúde, *uniformizando* suas regras num país de grande

[5] Baseado nas políticas econômicas dos governos de Ronald Reagan (1981-1989) dos Estados Unidos e de Margareth Thatcher (1979-1990) do Reino Unido, o qual estabeleceu um conjunto de normas neoliberais que os países endividados com o FMI deveriam implementar, dentre as quais a liberalização comercial e financeira de suas economias e a redução do tamanho do Estado (OLIVEIRA, 2017).

diversidade econômica, social, tributária, cultural, etc.[6] Este representaria, contudo, apenas o passo inicial do processo de forte centralização do poder na órbita federal, em pleno regime democrático, que se acentuaria nos períodos seguintes, enquanto os conflitos entre os estados na busca por maiores receitas, e nem tanto pelo comando sobre os seus gastos, só tenderiam a se acentuar.

3. A ESTABILIDADE MACROECONÔMICA E O AVANÇO DO PROCESSO DE DESCONSTRUÇÃO FEDERATIVA: 1994-2002

A nova fase de enfraquecimento da federação teve início em 1994, diante das necessidades colocadas pelo programa de estabilização, o Plano Real, implementado neste ano. Para seu sucesso, passou-se a exigir, de acordo com as recomendações do novo paradigma teórico, maior compromisso com as políticas de austeridade fiscal e também maior controle sobre os níveis de endividamento dos governos, em geral, para não despertar a desconfiança dos investidores sobre a capacidade de solvência do Estado para não borrar a estabilidade macroeconômica. Com finanças fragilizadas desde a década de 1980, o governo federal daria início à montagem de uma nova institucionalidade para exercer maior controle hierárquico sobre suas finanças, visando a reverter seus desequilíbrios, ao mesmo tempo em que adotaria uma série de medidas para viabilizar o plano e avançar na construção de uma âncora fiscal que, ao fim e ao cabo, seriam altamente prejudiciais para sua autonomia e suas finanças.

Como os governos estaduais apareciam como os entes da federação que apresentavam desequilíbrios mais acentuados em suas contas e elevados níveis de endividamento, seriam eles, embora não exclusivamente, os mais afetados com as medidas adotadas a partir dessa época. Isso se explicava não somente pelo fato de terem, historicamente, gerido suas finanças sem restrições orçamentárias – uma característica do federalismo no Brasil até essa época -, mas também pelos

[6] As consequências dessa uniformização de regras, bem como sua problematização, podem ser vistas no trabalho já citado de Rezende (2016).

impactos negativos produzidos pela política econômica de elevadas taxas de juros sobre sua dívida.[7]

Assim, ao ajuste fiscal que havia sido colocado em marcha pela União em reação à perda de receitas resultante da Constituição de 1988, somar-se-ia, a partir de 1994, com o Plano Real, uma série de mudanças no campo federativo, visando ao fortalecimento de uma âncora fiscal confiável, que comprometeria, de um lado, ainda mais as receitas dos governos subnacionais e, de outro, ampliariam, paradoxalmente seus gastos, ao mesmo tempo em que o governo passaria, gradativamente, a criar mecanismos de controle sobre suas finanças, restringindo sua autonomia.

Pelo menos duas medidas adotadas pelo governo federal para sustentar o Plano Real afetaram negativamente as receitas dos governos subnacionais: o Fundo Social de Emergência (FSE), de 1994, instrumento importante do ajuste fiscal provisório realizado para garantir a travessia do plano até que fosse concluída a construção de sua âncora fiscal; e a Lei Kandir (Lei Complementar n. 87, de 1996), com a qual foram desoneradas da tributação do ICMS as exportações de produtos primários (não industrializados) e de semielaborados.

Com a primeira, foram apartados 20% das receitas da União sujeitas a transferências previstas constitucionalmente, ou por norma legal, que poderiam ser por ela utilizados livremente, incluindo as relativas ao IR e ao IPI, antes de sua distribuição para seus beneficiários, diminuindo os recursos não somente para as áreas sociais, mas também para o FPE e FPM. Somente no ano de 2000, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 27, de 21/03/2000, que criou a Desvinculação de Receitas da União (DRU), em substituição ao Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), estados e municípios, bem como os fundos

[7] Com o objetivo de combater a inflação, sem ter conseguido construir uma âncora fiscal confiável, o Plano Real apoiou-se na combinação das políticas cambial e monetária para essa finalidade. Com a primeira, mantendo o câmbio supervalorizado com a abertura indiscriminada das importações, com a expectativa de que a concorrência com as empresas internacionais conduziria ao aumento da produtividade da produção nacional, inibindo a elevação dos preços internos, o resultado obtido foi de fortes desequilíbrios na balança comercial e de transações correntes e de aumento do endividamento externo. Com a segunda, a política monetária, foram mantidas elevadas as taxas de juros para atrair a entrada de capitais para financiar o desequilíbrio no balanço de pagamento provocado pela política cambial, resultando em crescente aumento da dívida pública.

constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, teriam os recursos que recebem da União excluídos da base de cálculo deste instrumento, pondo-se um ponto final às perdas que vinham sofrendo desde 1994.

No segundo, a Lei Kandir, com a qual se procurou compensar os exportadores, das perdas sofridas com a manutenção do câmbio semifixo, âncora do Plano Real e, ao mesmo tempo, avançar no processo de harmonização da estrutura tributária indireta, o governo federal até criou um mecanismo de ressarcimento das perdas do ICMS para os estados e municípios, mas este sempre se mostrou insuficiente para compensá-las.

A progressiva perda de participação relativa dos governos estaduais no bolo tributário, que se evidenciara já em 1993, tendeu, por essas razões, juntamente com o baixo crescimento registrado a partir de 1997, a acentuar-se neste período, como mostra a FIGURA 2, em um contexto de aumento de seus gastos, ainda que os municípios continuassem colhendo resultados mais favoráveis, devido, de um lado, a menor sensibilidade de seus impostos aos ciclos econômicos e, de outro, ao sistema mais favorecido de transferências intergovernamentais para os mesmos.

FIGURA 2 – DISTRIBUIÇÃO FEDERATIVA DAS RECEITAS
CONCEITOS: ARRECADAÇÃO DIRETA E RECEITA DISPONÍVEL
BRASIL
1993-2003

ANO	CTB (% PIB)	ARRECADAÇÃO DIRETA (%)			RECEITA DISPONÍVEL (%)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1993	25,78	68,7	26,6	4,7	57,8	26,4	15,8
1995	59,41	66,0	28,6	5,4	56,2	27,2	16,6
1999	31,71	68,1	26,9	5,0	57,0	26,0	17,0
2000	30,56	66,7	27,6	5,7	55,8	26,3	17,9
2003	31,30	67,6	26,7	5,8	57,1	25,6	17,3

Fonte: 1) 1993-1999: Oliveira, (2017); 2) 2000-2003: Afonso (2015).

Já no que diz respeito ao aumento dos gastos dessas esferas, dois instrumentos aprovados, neste período, com o objetivo de dar forma ao Art. 23, § único da Constituição de 1988, que trata da cooperação financeira intergovernamental, ainda que com muito atraso, devem ser destacadas: o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) para o período de 1998-2007, posteriormente substituído pelo Fundeb, que trata do ensino básico; e a Emenda Constitucional n. 29, da Saúde, de 17/09/2000.

O Fundef passou a exigir que 15% das receitas tributárias e de transferências dos estados e municípios (60% dos 25% previstos constitucionalmente para a educação, incluindo as transferências constitucionais por eles recebidas - da União para ambos, e dos estados, no caso dos municípios) passariam a ser obrigatoriamente destinadas para alimentá-lo. Já a EC 29, de que os estados teriam de destinar 12% de suas receitas vinculáveis para o financiamento da saúde, e os municípios de 15%. Com estes dois instrumentos, o orçamento de ambas esferas se tornaria bem mais enrijecido, estreitando-se os espaços para a acomodação de demandas oriundas de outras áreas sociais ou para a realização de ajustes em suas contas, no caso de maiores desequilíbrios orçamentários.[8]

Bem-sucedido no combate à inflação, o Plano Real acarretou, contudo, sérios problemas para a gestão das contas públicas e para o endividamento do país. De um lado, porque sua arquitetura, assentada na âncora cambial-monetária, colocou a economia brasileira numa trajetória de forte endividamento (OLIVEIRA & NAKATANI, 2000-2001). De outro, porque com a extinção do imposto inflacionário desfez-se a ameaça do processo hiperinflacionário, recolocando a economia numa trajetória de maior crescimento nos dois primeiros anos após a sua implementação, o que catapultou as receitas públicas e criou um quadro de exagerado otimismo sobre suas virtudes e resultados.

Em virtude disso, mesmo perdendo receitas em outras frentes, como as de origem patrimonial,[9] e vendo serem extintos instrumentos de ajuste de seus gastos com o fim do imposto inflacionário, os governos, em geral, passaram a conceder generosos aumentos salariais para o funcionalismo público e a ampliar temerariamente os seus gastos em outras áreas. Quando o crescimento econômico desacelerou a partir de 1996, e as receitas começaram a cair, a situação crítica das finanças públicas se mostrou em toda a sua plenitude, com o setor público como um todo gerando, inclusive, déficits primários. Do lado do governo federal, essa situação foi amenizada com a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), em 1996, um imposto cumulativo destinado ao

[8] Para uma análise mais detalhada do Fundef e da EC 29, ver o trabalho de Oliveira (2003).

[9] Receita patrimonial refere-se às receitas do governo que provêm da fruição de seu patrimônio decorrentes de bens mobiliários ou imobiliários, ou seja, de rendimentos de aplicações financeiras e de aluguéis, e também de participação acionária em empresas.

financiamento da saúde, com uma alíquota inicial de 0,25%, cobrado sobre todas transações financeiras, que seria mantido até 2007, quando o Congresso o extinguiu, contrariando a vontade do Executivo que desejava continuar prorrogando-o. Mas, em relação aos governos subnacionais, mais notadamente os governos estaduais, sem poderem mais contar com o imposto inflacionário para ajustar os gastos a essa nova realidade, esses desequilíbrios reapareceram de forma ampliada, intensificando as disputas entre os mesmos por receitas.

Foi, neste período, segunda metade dos anos 1990, que os conflitos entre os estados mais se acentuaram, diante de suas maiores dificuldades financeiras, e do abandono, pelo governo federal, das políticas de desenvolvimento regional, com a guerra fiscal entre eles travada atingindo seu auge. Generosas reduções/isenções do ICMS para atrair indústrias para seus territórios, com ênfase em empresas multinacionais da indústria automobilística com projetos para se instalar no país, desencadearam uma luta fratricida entre os mesmos, causando prejuízos para suas próprias finanças e provocando uma desunião federativa sem precedente na história da federação brasileira na busca desesperada por receitas. O ICMS se transformava, neste contexto em que estes entes perdiam espaço e protagonismo na federação, no único instrumento de salvação de sua crítica situação financeira, do qual não abririam mão facilmente para a realização de reformas modernizadoras no sistema tributário.

Para agravar o quadro, como o Plano Real havia-se apoiado na âncora cambial-monetária que, mantida por muito tempo, terminou prejudicando as exportações e gerando crescentes déficits externos, e mantidas elevadas as taxas de juros para atrair recursos externos, visando a honrar os compromissos da dívida pública, o aumento de seu estoque foi inevitável. Como os estados, especialmente os mais desenvolvidos, apareciam como os entes que registravam maior desequilíbrio e maior endividamento, ampliado pelas elevadas taxas de juros, o maior cerco ao controle de suas finanças tornou-se uma precondição para a realização de um ajuste fiscal confiável exigido para o fechamento de um acordo com o FMI para o período de 1999-2001, a quem o país teve de recorrer em 1998 para obter os recursos necessários, visando a honrar os seus compromissos.

Com este novo cerco, completou-se o processo que o governo federal colocara em marcha, desde 1995, nem sempre sendo bem-sucedido, de criar mecanismos para exercer um controle hierárquico sobre a condução das finanças públicas subnacionais, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no ano de 2000 (LC 101/2000), uma exigência do acordo com o FMI.[10] Inaugurou-se, a partir dessa época, um tipo de federalismo no país que podemos chamar, na falta de um melhor nome, de *federalismo institucional*, ou seja, de um federalismo regido por normas e instituições estabelecidas previamente pelo Poder Central, com as esferas subnacionais a elas tendo de se submeter (OLIVEIRA, 2007). Nada tão distante do que pretendiam os constituintes de 1988. Além do controle sobre as políticas implementadas pelos governos subnacionais, o governo federal estendia o mesmo controle, com essas mudanças, para todo o seu orçamento, inclusive para os seus níveis de endividamento.

A FIGURA 3 mostra como o governo federal foi, gradativamente, a partir de 1995, criando uma série de mecanismos e de instrumentos para exercer maior controle sobre o nível de gastos e de endividamento dos governos subnacionais, ou seja, da gestão de suas finanças, até culminar com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000. Começou com a Lei Rita Camata I, de 1995 (LC 82/95), com a qual se estabeleceram limites para os gastos com pessoal, e com os Programas de Ajustamento Estrutural de suas Finanças, em 1996, que colocaram uma série de condicionalidades para os entes federativos que a eles aderissem; evoluiu com o Programa de Saneamento dos Bancos Estaduais (Proes), em 1996, que fechou canais por onde jorravam gastos dos governos estaduais; avançou com o acordo da dívida dos estados e municípios com a União, em 1997/98, que impôs limites e regras de endividamento para essas esferas, com punições em caso de seu descumprimento, previstas pela Resolução n. 40, de 2001, do Senado Federal; e com o aperfeiçoamento da Lei Rita Camata II, de 1999 (LC 96/99). A Lei de Responsabilidade Fiscal representou, assim, o coroamento de um processo em curso desde 1995 e a vitória do pensamento econômico ortodoxo sobre o controle, pelo Poder Central, das finanças subnacionais, em nome da exigência de uma

[10] Para uma análise detalhada da Lei de Responsabilidade Fiscal, ver Chieza (2008).

gestão responsável das contas públicas, para não borrar a estabilidade macroeconômica.

FIGURA 3 – MEDIDAS ADOTADAS PARA CONTROLAR AS FINANÇAS E O ENDIVIDAMENTO DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS (1995-2000)

ANO	INSTRUMENTO	MEDIDAS
1995	• Lei Complementar n. 82, de 27/03/1995 (Lei Camata I); • Programa de Apoio ao Ajuste Fiscal dos Estados	• Limita em 60% da Receita Corrente Líquida os gastos com pessoal dos estados e municípios; • Estabelece medidas de controle e redução dos gastos com pessoal, modernização do sistema fiscal e geração de informações.
1996	• Programa de Redução do Setor Público na Atividade Bancária (Proes)	• Condiciona empréstimos para o saneamento dos bancos estaduais à sua privatização e extinção.
1997/98	• Lei 9.496/1997 estabelece as condições para a renegociação global da dívida dos estados	• Exige, como contrapartida, compromissos com o ajuste fiscal e estabelece condições para a contratação de empréstimos, praticamente extinguindo, para os governos subnacionais, a dívida como instrumento complementar de financiamento
1999	• Lei Rita Camata II (Lei Complementar n. 96, de 31/05/1999)	• Estabelece o limite de 50% com gastos de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida para o governo federal, e de 60% para os estados e municípios; estabelece vedações para a contratação de pessoal; punições para o descumprimento dos limites e cronogramas, com prazos de ajustamento, para o seu alcance.
2000	• Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)	• Estabelece limite de gastos com pessoal, da dívida e de compromissos dos entes federativos com o equilíbrio das contas públicas, bem como cronogramas para os ajustes necessários e punições – administrativas, prisionais e pecuniárias – nos casos de descumprimento de suas regras.

Fonte: Oliveira, Fabrício Augusto. *Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil (1891-2014)*. Belo Horizonte, mimeo, 2017.

Durante o seu governo, Fernando Henrique Cardoso chegou a ensaiar uma reforma da tributação indireta, por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC-175), de 1995, com a qual se propunha fazer a integração do ICMS, IPI e ISS, fundindo-os num imposto sobre o valor agregado, de base ampla, e criar uma nova contribuição, também sobre o valor agregado, que substituiria as demais contribuições de natureza cumulativa. Apesar de aprovada na Comissão de Reforma Tributária do Congresso Nacional, em 1999, na forma do substitutivo de deputado Mussa Demes, a proposta não seguiu adiante. Isso por ter enfrentado, de um lado, a oposição do próprio governo federal receoso de perder receitas, num quadro em que o ajuste confiável das contas públicas se tornava crescentemente vital; de outro, a dos governos subnacionais, pelos conflitos federativos que a mesma colocava e também pela falta de garantias de que seus resultados seriam *neutros* do ponto de vista da distribuição federativa das receitas tributárias, num

contexto de penúria financeira dos governos estaduais, que viram seu principal imposto, o ICMS, transformar-se no último recurso com que podiam contar para o objetivo do crescimento e para atender suas necessidades de receitas, mesmo que travando uma luta fratricida na federação.

4. O APARENTE E ILUSÓRIO FORTALECIMENTO DA FEDERAÇÃO: 2003-2010

No período 2003-2010, a temática do federalismo praticamente desapareceu, como preocupação, do cenário dos debates travados no país. Nem o governo federal dedicou maior atenção ao tema, nem os representantes dos governos subnacionais pressionaram, como em períodos anteriores, para a retomada das discussões sobre a revisão de seu modelo. O crescimento econômico anual de 4%, neste período, depois de duas décadas em que a economia permaneceu semiestagnada, catapultou as receitas públicas dos distintos níveis de governo, criando a falsa ilusão de que os problemas do país, incluindo a questão federativa, haviam sido resolvidos. Não é difícil entender a razão disso.

Para o governo federal, uma reforma tributária de profundidade poderia colocar em risco o compromisso assumido, com o mercado, de geração de superávits primários para garantir o pagamento dos juros da dívida e evitar o crescimento descontrolado de seu estoque, como proporção do produto nacional. Tanto isso é verdade, que a primeira proposta de reforma tributária do governo Lula encaminhada ao Congresso, em 2003, apesar de divulgada com muita pompa como comprometida com o projeto de "crescimento com inclusão social", remetia a questão da revisão do modelo federativo para outra oportunidade, dado o seu caráter conflituoso, além de não contemplar nenhuma medida de mudança no imposto de renda capaz de promover o deslocamento do ônus da tributação para as camadas mais ricas da sociedade.

Sinteticamente, a reforma proposta pegou carona nas que foram apresentadas anteriormente, de federalização do ICMS, de transformação da Cofins em um imposto sobre o valor agregado (o que foi parcialmente aprovado por exigência do

FMI), de substituição da Contribuição Patronal por um imposto sobre o faturamento, acompanhadas de mudanças cosméticas na tributação direta, de impostos pouco relevantes, como o ITR, Heranças e Doações, ITBI e CSLL, além de propor a instituição de um programa de renda mínima e um fundo de desenvolvimento regional.

Sua principal preocupação, no entanto, por que presidida pela lógica do ajuste fiscal, com o qual o governo se comprometeu, foi com a prorrogação da CPMF e da DRU, essenciais para este objetivo. No final, sua aprovação pelo Congresso Nacional, na forma da Emenda Constitucional n. 42, de 19/12/2003, restringiu-se à prorrogação destes instrumentos, juntamente com a destinação de 29% do produto arrecadado da Cide-combustíveis para os estados e municípios, com o objetivo de obter o apoio de seus representantes para aprovação dessas mudanças. Com isso, pela primeira vez, o governo compartilhava, constitucionalmente, o produto de uma contribuição com as esferas subnacionais, mas com a revisão do modelo federativo sendo transferida para outra oportunidade.

A segunda proposta de reforma tributária encaminhada pelo Executivo para apreciação do Congresso Nacional, cinco anos depois, em 2008, na forma da PEC 233/08, era bem mais consistente que a anterior. Avançava bem mais em termos de simplificação do sistema, com a unificação da legislação do ICMS, a fusão da Cofins, PIS e Cide-combustíveis, a incorporação da CSLL ao IRPJ, e a extinção do salário-educação, bem como com a promessa de redução gradual das alíquotas da previdência patronal. Seu objetivo era reduzir o "custo-Brasil", com a substituição de tributos de incidência cumulativa por impostos sobre o valor agregado, e pôr cobro à guerra fiscal travada entre os estados, com a cobrança do ICMS pelo princípio do destino. Complementava a proposta, para atrair o apoio dos estados e municípios à sua aprovação, a sugestão de criação de um Fundo de Equalização das Receitas (FER) e de um Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR), alimentado com recursos do IR e do IPI, na linha do que havia sido proposto pela Cretad nos trabalhos constituintes de 1987-88.

Apesar de mais abrangente e ousada, a proposta se manteve silente em relação a alterações mais significativas na tributação direta e se esquivou, como

anteriormente, de enfrentar o desafio de revisão do modelo federativo. Na verdade, nem o governo federal se empenhou, de fato, para aprová-la, nem os governos subnacionais se dispuseram a aceitar as mudanças nela contempladas, pelas dúvidas que a mesma suscitava em relação à preservação de suas receitas, e também pela ausência de um projeto de redefinição das responsabilidades dos entes federados sobre a oferta de políticas públicas. Como consequência, a mesma terminou não prosperando, indo se juntar a outras propostas que dormitam nos arquivos do Congresso Nacional.

Para os governos subnacionais, notadamente para os estados, o crescimento excepcional das receitas, neste período, especialmente considerando a natureza pró-cíclica de seu principal imposto, o ICMS, provocou o adormecimento das críticas endereçadas à Lei de Responsabilidade Fiscal e ao acordo da dívida com a União como instrumentos que estrangulavam suas finanças. Tudo parece ter se passado como se os crônicos problemas da federação brasileira nunca tivessem existido, diante da maior abundância de suas receitas, que lhes permitiu, inclusive, reduzir o estoque de suas dívidas, como proporção de suas receitas correntes líquidas, conforme estabelece a Resolução do Senado Federal n. 40/2001, em cumprimento à LRF.

Isso não deve causar estranheza. De modo geral, os governos subnacionais, mais notadamente os estaduais, preocupam-se mais em ter acesso a maiores receitas para que possam viabilizar seus objetivos políticos. Tanto isso é verdade que os mesmos pouca importância deram às ações do governo federal que foram promovendo maior centralização do poder e limitando a autonomia dos entes subnacionais nas decisões de gastos e de endividamento. A defesa que alguns fazem da necessidade de se fortalecer o federalismo no país encobre, na verdade, seu verdadeiro propósito de contar com maior volume de recursos para seus objetivos. Por isso, como o crescimento econômico deste período propiciou ganhos consideráveis para a arrecadação de seus impostos, garantindo-lhes uma situação financeira mais confortável, a revisão do modelo federativo perdeu força na agenda de reformas necessárias para o país, esmaecendo ante essa realidade financeira mais amigável.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a relação média da dívida dos estados, como proporção da receita corrente líquida (RCL), caiu de 1,54%, em 2002, para 1,11%, em 2010. Por outro lado, se no ano 2002, oito estados (Alagoas, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo) se encontravam acima do limite de endividamento de 200% da razão entre a Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a Receita Corrente Líquida (RCL) estabelecido pela Resolução n. 40, do Senado Federal, em 2010, apenas o Rio Grande do Sul permanecia nessa condição, com uma relação dívida/RCL de 214%. Não restam dúvidas de que a LRF contribuiu para este desempenho por exigir ajustamentos mais confiáveis dos governos subnacionais[11] e prever punições – pecuniárias, administrativas e prisionais – para os gestores públicos em caso de seu descumprimento, mas também não se pode ignorar a importância do crescimento espetacular das receitas tributárias, neste período, para a obtenção destes resultados.

Isso levou alguns governadores a se colocarem como promotores de um processo de ajustamento estrutural de suas contas, sendo o caso mais notório o do governador de Minas Gerais, Aécio Neves, com o *slogan* que criou e despertou interesse no país, ao divulgar ter eliminado o déficit em seu governo, feito que chamou de *déficit zero*, com o objetivo de vender, para a população, uma imagem de competência e de maior eficiência na gestão das contas públicas, visando a obter dividendos políticos. Como se confirmaria mais tarde, tudo não passava, na verdade, de uma maquiagem das contas orçamentárias, que escondia os elevados e robustos déficits nominais gerados pelo Estado, bem como as dificuldades enfrentadas na gestão de suas contas.[12]

De qualquer forma, mesmo com a LRF e os limites estabelecidos para os gastos com pessoal dos governos subnacionais e para o seu nível de endividamento, vários expedientes passaram a ser empregados para driblá-los, tornando uma tarefa difícil a avaliação da situação de suas finanças. Contratação de funcionários como terceirizados, classificação de gastos com pessoal na rubrica de

[11] Experiências de ajustes realizados pelos governos municipais, podem ser vistas no trabalho de Chieza (2008) para os municípios do Rio Grande do Sul.

[12] Uma análise da farsa do déficit zero no Governo Aécio Neves se encontra em Oliveira & Gontijo (2012).

investimentos, postergação do pagamento com a folha salarial para o exercício seguinte, exclusão de benefícios previdenciários dos gastos com a folha, destinação inferior de recursos para a área da saúde exigidos pela Emenda Constitucional n. 29, e também para a educação, de acordo com a Constituição, foram artifícios empregados por essas esferas, geralmente endossados por instrumentos e portarias inconstitucionais editadas pelos Tribunais de Contas para vender, para as autoridades de fiscalização e para a população, um quadro favorável de suas finanças que não correspondia à realidade. Nos municípios seriam também adotadas medidas semelhantes às dos estados para driblar os limites de gastos com pessoal, dentre as quais, a ampliação das terceirizações e uso excessivo de estagiários, tendo sido encontrado, inclusive, estagiários ministrando aulas na sede municipal de ensino (CHIEZA, 2008).

Mas, enquanto o crescimento econômico mais robusto se sustentou, foi possível manter soldados os interesses de várias forças políticas em torno da ilusão que se criou de que o país caminhava, a passos céleres, para adentrar o paraíso da prosperidade, do qual não mais sairia. Nessa caminhada, confirmando a tendência de maior avanço relativo dos municípios dentro da federação, estes ainda seriam favorecidos, em 2007, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 55, de 29 de setembro, que aumentou o FPM em 1 ponto percentual (de 22,5% para 23,5%), determinando que estes recursos adicionais deveriam ser a eles entregue no 1º decêndio do mês de dezembro de cada ano.

Como não se realizou, neste período, nenhuma mudança mais substancial no sistema tributário do ponto de vista da repartição das receitas entre os entes federativos, não se registrou, praticamente, alteração significativa na posição relativa de cada no bolo tributário, como mostra a FIGURA 4. De qualquer forma, cabe chamar a atenção para o fato de que os estados, em relação à década de 1960, haviam perdido mais de 9 pontos percentuais de sua participação no bolo tributário, enquanto os municípios, tornados agentes prioritários do processo de descentralização, a viram elevar-se de 6,4% para 18,4%, confirmando a nova configuração da federação no Brasil, com o gradual enfraquecimento do nível intermediário de governo.

FIGURA 4 – DISTRIBUIÇÃO FEDERATIVA DAS RECEITAS
CONCEITOS: ARRECADAÇÃO DIRETA E RECEITA DISPONÍVEL
BRASIL
2000-2010

ANO	CTB (% PIB)	ARRECADAÇÃO DIRETA (%)			RECEITA DISPONÍVEL (%)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
2000	30,6	66,7	27,6	5,7	55,9	26,7	17,4
2003	31,3	67,6	26,7	5,8	57,1	25,6	17,3
2005	33,6	69,6	25,5	4,9	57,3	25,5	17,1
2010	32,5	69,3	25,5	5,5	56,5	25,1	18,4

Fonte: 1) CTB: Secretaria da Receita Federal; 2) 2000-2010: Afonso (2015).

No entanto, apesar dessa aparente posição mais privilegiada do ente municipal na federação, chama-se a atenção para o fato de que a descentralização da execução das políticas públicas – em especial da educação, saúde e transferências de renda às famílias – deixou reduzido espaço para os municípios conceberem e implementarem suas próprias políticas, levando em conta sua heterogeneidade social, setorial e regional, suas carências e necessidades da população, tornando-se, em sua maioria, meros executores das políticas estabelecidas pelo governo federal.

5. DESACELERAÇÃO, CRISE ECONÔMICA E O NOVO DECLÍNIO DA FEDERAÇÃO: 2011-2014

Ao contrário do período de 2003-2010, o que se inicia em 2011 e se prolonga até os dias atuais, assistirá ao aumento dos conflitos federativos, tanto horizontais como verticais, e ao desnudamento das dificuldades financeiras em que se encontravam, de fato, as esferas subnacionais. Com a economia ingressando, inicialmente, numa trajetória de desaceleração e, posteriormente, de uma recessão profunda, a partir do segundo trimestre de 2014, as receitas públicas despencaram, desvelando a falácia de diversos governos de que haviam realizado um "ajustamento estrutural" de suas contas. Com isso, não somente começariam a faltar recursos para garantir a oferta de políticas públicas essenciais para a população, chegando-se à situação de sua indisponibilidade para o pagamento do 13º salário do funcionalismo, tanto para alguns estados como para municípios,

com os seus níveis de endividamento, que haviam melhorado até 2010, voltaram a piorar progressivamente, ultrapassando, em alguns casos, os limites estabelecidos pela Resolução n. 40, do Senado Federal.

Os conflitos desencadeados entre estados e municípios por mais receitas começaram a se acentuar já em 2009, quando o país ainda se encontrava deslumbrado com a descoberta do pré-sal e com o potencial que o mesmo representava, acreditava-se, para o seu desenvolvimento, com a exploração do petróleo e para a geração de receitas dos *royalties* para as esferas governamentais, num contexto de explosão de seus preços no mercado internacional. Até então, a exploração do petróleo havia sido feita sob o Regime de Concessão, predominantemente em terra, e a região onde essa ocorria era beneficiada, na quota que cabia aos estados e municípios, com as receitas de *royalties* pagas como compensação aos danos provocados por essa exploração, de acordo com os termos da Lei n. 9.478, de 1997. Com a descoberta do pré-sal, a exploração seria feita no mar, deixando de existir a justificativa da compensação por estes danos, principal argumento utilizado pelos demais estados e municípios não produtores para também terem direito à partilha dessas receitas.

As receitas dos *royalties* derivadas da exploração do petróleo e do gás natural haviam criado uma classe de estados e municípios que passaram a desfrutar de uma situação privilegiada pelo simples fato de se localizarem em áreas onde ocorria essa exploração. O presidente Lula inicialmente defendia a distribuição mais igualitária dos recursos, mas, ao encaminhar para o Congresso Nacional, em 2009, os projetos do novo marco regulatório do pré-sal, criando o Regime de Partilha, voltou atrás pressionado principalmente pelos governos dos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, os mais beneficiados com essas receitas, e manteve as regras de distribuição da lei de 1997.

A união dos estados não produtores contra as regras de distribuição dos *royalties* resultou na aprovação da Lei n. 12.351, de 22/12/2010, que incluiu os mesmos entre os seus beneficiários, o que acabou sendo vetado pelo presidente Lula, transferindo essa disputa para o mandato do governo Dilma Rousseff. Este embate só começou a chegar ao fim em 2012, quanto pela Lei n. 12.734, de 30 de

novembro, foi aprovada a mesma distribuição prevista na lei anteriormente vetada por Lula, no Regime de Partilha, e alterada a distribuição dos recursos para a exploração do petróleo em mar pelo Regime de Concessão, passando as mesmas a valerem tanto para os contratos novos como para os antigos, outro ponto de discórdia entre os estados produtores e não produtores.

A presidente Dilma, no entanto, vetou vários de seus dispositivos, incluindo o que dizia respeito à validade das novas regras para todos os contratos e encaminhou ao Congresso Nacional uma Medida Provisória (MP) no dia 03 de dezembro tratando dessa matéria. Pela MP 592/12, destinavam-se 100% da participação da União nas receitas dos *royalties* da produção em mar, no Regime de Partilha, para serem aplicados nos programas e projetos de combate à pobreza e de desenvolvimento, devendo 50% deste montante serem obrigatoriamente aplicados na educação, conforme previsto na Lei n. 12.351/10, que criou o Fundo Social formado com a quota da União nessas receitas. Além disso, apesar de restabelecer os percentuais de distribuição dessas receitas que haviam sido aprovados pelo Congresso, restringiu as novas regras aos contratos novos, ou seja, aos que fossem firmados a partir do dia 03/12/2012. A medida não foi bem recebida pelo Congresso.

Reagindo à mesma, todos os vetos da presidente Dilma foram derrubados no dia 07/03/2013, restabelecendo-se o conteúdo original da Lei 12.734/12. Os estados produtores, liderados pelo Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo, recorreram, diante disso, ao Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adin), questionando a legalidade desta lei e criando uma situação jurídica esdrúxula, enquanto o STF não se posicionasse a respeito: a mesma matéria sendo regida por dois institutos legais distintos: a Lei n. 12.734/12 e a MP n. 592/12. A MP acabou perdendo validade, por não se ter conseguido viabilizá-la, mas, para salvar algo de sua proposta, o governo elaborou e encaminhou ao Congresso, em 30 de abril, o Projeto de Lei n. 5.500, com o qual mudava as regras de destinação dos *royalties*.

Pelo PL 5.500/13, que acabou sendo aprovado e sancionado pela presidente Dilma Rousseff, na forma da Lei n. 12.858, de 09/09/2013, estabeleceu-se a destinação de 100% dos recursos dos *royalties* e da *participação especial* arrecadada pela

União, estados, Distrito Federal e municípios na produção de petróleo em alto mar para os contratos, tanto do Regime de Concessão como de Partilha, assinados a partir de 03/12/2012, para a educação, que receberia 75% do total, e para a saúde, a quem caberiam os 25% restantes. O Fundo Social, formado com as receitas da União, criado com a Lei 12.351/10, que antes previa a destinação de 50% de seus recursos para a educação, teria integralmente os mesmos recursos destinados para o financiamento dessa área.

Não restavam dúvidas de que os três anos de imbróglio envolvendo os *royalties* do petróleo do mar refletiam, assim como outras questões, a exacerbação dos conflitos federativos, diante das crescentes dificuldades financeiras enfrentadas por essas esferas de governo. Além dessas, outras três questões devem ser incluídas entre os fatores de tensão das relações federativas, neste período: os critérios de repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE); a renegociação da dívida dos estados e municípios com a União; e a proposta de reforma tributária da presidente Dilma Rousseff.

O Fundo de Participação dos Estados (FPE), alimentado com 21,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), conforme determinação da Constituição Federal de 1988, foi um instrumento criado com objetivos redistributivos para encurtar as distâncias econômicas e sociais entre as regiões mais desenvolvidas e as mais pobres, visando a promover o equilíbrio socioeconômico na federação. A regulamentação da distribuição de seus recursos foi aprovada um ano após a promulgação da Constituição pela Lei Complementar n. 62, de 28/12/1989, em caráter provisório, para vigorar até o exercício de 1991, enquanto se aguardavam a discussão e a aprovação de novos critérios de rateio, que deveriam valer a partir de 1992, com o censo populacional do IBGE reorientando essa distribuição.

Pela LC 62/89, 85% dos recursos do FPE caberiam aos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e os 15% restantes aos do Sul e Sudeste, sendo que São Paulo teve sua cota-parte reduzida para 1% para permitir a elevação da cota de outros estados, como o Espírito Santo. A partir da definição dos montantes que caberiam ao conjunto destes grupos de estados, no Anexo único da referida lei foram

estabelecidos percentuais individuais de participação de cada estado e do Distrito Federal no bolo destes recursos. Como o Congresso não voltou a apreciar este tema no prazo previsto, estes percentuais permaneceram *congelados* no tempo, mesmo com a realidade econômica e as posições dos estados se alterando, sem sofrerem ajustes para o cumprimento da finalidade do FPE que é o de contribuir para a redução das desigualdades regionais de renda.

Foi com base principalmente neste argumento, que os estados do Rio Grande do Sul, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, entraram com Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adin) no Supremo Tribunal Federal (STF), questionando as regras de rateio da LC 62/89 por não respeitarem o preceito constitucional. No dia 24/02/2010, o STF declarou a inconstitucionalidade dos critérios de rateio do FPE, considerando que a regra levava em conta dados demográficos desatualizados de 1989, quando o fundo foi criado, mas, para não prejudicar a continuidade de seu repasse, validou-os até 31/12/2012, dando prazo de quase três anos para o Congresso aprovar uma nova lei que substituísse a anterior. Não foi suficiente.

Como os estados não chegaram a um consenso sobre o tema e não conseguiram aprovar outra lei sobre os novos critérios dentro do prazo estabelecido pelo STF, em 24/01/2013, o então presidente em exercício do Supremo, Ricardo Lewandowski, concedeu uma liminar, prorrogando por mais 150 dias a validade da regra da LC 62/89 para evitar a suspensão do repasse destes recursos para os estados. Em abril de 2013, o Senado Federal finalmente aprovou novas regras de distribuição do FPE, que se transformaram na Lei Complementar n. 143, de 17/07/2013, mas sem seguir as decisões do STF sobre o prazo de validade da regra anterior.

Pela LC 143/13, os coeficientes fixos da LC 62/89 continuariam válidos até 31/12/2015, ou seja, por mais dois anos e meio e, só a partir de 2016, passariam a valer as novas regras de distribuição deste fundo. Combinando valores anteriormente recebidos pelos estados, corrigidos monetariamente, com valores a serem distribuídos de acordo com o montante disponível para calcular a cota de cada estado, não houve mudança significativa em relação aos critérios anteriores, a não ser marginalmente. Por isso, o estado de Alagoas ingressaria com uma nova

Adin no STF, argumentando que o novo texto manteve os mesmos vícios da legislação original, declarada inconstitucional pelo Acórdão, de 2010, dessa instituição. Essa ação, que continua aguardando julgamento, soma-se às demais, como expressão dos conflitos que se intensificaram entre os entes da federação na disputa desesperada por receitas.

Apesar de comprovadamente desfavoráveis para os estados e municípios, num ambiente de baixa inflação e menores taxas de juros, os termos dos acordos de renegociação de suas dívidas firmados na década de 1990, a retomada de sua revisão vinha sendo mantida em "banho-maria" pelo governo federal ao longo de toda a década de 2000, pouco disposto a tratar do tema, num contexto em que assumira maior compromisso com a política de austeridade fiscal. Em 2013, no entanto, diante do aumento das dificuldades financeiras dos governos subnacionais e das pressões dos governadores em busca de uma solução para essa questão, o Congresso aprovou o Projeto de Lei Complementar n. 238/12, no dia 23 de novembro, modificando as condições originais dos contratos.

Pelo projeto aprovado, o IGP-DI, o índice que corrigia monetariamente o estoque da dívida, seria substituído pelo IPCA, enquanto os juros reais cobrados sobre a dívida cairiam de 6 a 9% para 4%. Alternativamente, estes encargos, somados, poderiam ser substituídos pela taxa de juros Selic, caso essa fosse menor. Além disso, as novas regras passariam a valer retroativamente, a partir de 01/01/2013, significando que ainda neste ano seriam obtidos ganhos para estes governos, que poderiam ser abatidos dos estoques de suas dívidas, contribuindo, assim, para reduzir ainda mais os seus encargos.

Encaminhado ao Senado Federal para votação, o projeto voltaria a enfrentar a oposição do governo federal com o qual havia sido anteriormente negociado. Usando como argumento a ameaça feita pelas agências de *rating* de rebaixamento da nota de crédito do Brasil, caso as condições fiscais piorassem e que o projeto representava riscos para isso, o governo conseguiu protelar sua aprovação no Senado por mais um ano. Assim, somente no dia 05/11/2014 o projeto seria ali aprovado na forma do PLC 99/2013 e sancionado pela presidente Dilma no dia 26 de novembro, como Lei Complementar n. 148/14.

Apesar disso, com o argumento de que não poderia perder receitas no ano, que foram estimadas em R$ 3 bilhões, para não prejudicar o ajuste fiscal em curso, o governo suspendeu e adiou a sua entrada em vigor, levando algumas unidades subnacionais a questionar a decisão na justiça, exigindo seu cumprimento imediato. A situação só foi resolvida com o Senado Federal aprovando, no dia 28/04/2015, uma emenda que transferia o prazo para o governo rever e celebrar os novos contratos para o dia 31/01/2016, nas condições previstas pelo projeto, o qual, por ter sido modificado, teria de retornar à Câmara dos Deputados. Em resumo, apesar de sua aprovação, o governo federal conseguiu, mais uma vez, empurrá-lo para um futuro distante, mantendo, como consequência, acirradas as tensões federativas.

De outro lado, a proposta de reforma tributária apresentada pelo governo Dilma, bem menos ambiciosa que as dos governos Fernando Henrique Cardoso e de Lula, seria encaminhada ao Congresso apenas dois anos após a sua posse, ou seja, em 27/12/2012, na forma da Medida Provisória n. 599/12, mas teria vida curta, sendo abandonada seis meses depois.

Com ela, propunha-se dar início à redução das alíquotas interestaduais do ICMS em 2014, deslocando gradativamente sua incidência pelo princípio da origem para o do destino, de modo que em 2025 aquelas estariam uniformizadas em 4% em todo o país, embora atingindo-se essa meta com velocidades diferentes para cada região, visando a permitir um ajustamento mais suave para as regiões menos desenvolvidas – Norte, Nordeste, Centro-Oeste e estado do Espírito Santo.

Para compensar eventuais perdas de receitas que os estados poderiam ter com essa mudança, a proposta previa a criação de um Fundo de Compensação, por um período de 20 anos e, adicionalmente, de um Fundo de Desenvolvimento Regional, cujos recursos seriam destinados para investimentos nos estados com renda *per capita* inferior à média nacional. Apesar de seu escopo bastante limitado, o de pôr cobro à guerra fiscal entre os estados, no longo prazo, a proposta não conseguiu prosperar por falta de entendimento e de consenso entre o governo federal e os representantes dos estados e municípios e foi se juntar a outras que se encontram adormecidas nos arquivos do Congresso Nacional.

Além dos *royalties* do petróleo e da proposta de reforma do ICMS, mais duas questões interfeririam nas relações federativas neste primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff: a regulamentação da Emenda Constitucional n. 29, pela Lei Complementar n. 141, de 13/01/2013, e a aprovação da Emenda Constitucional n. 84, de 02/12/2014.

Com a primeira, com a definição das despesas que poderiam efetivamente ser consideradas como "ações em serviços públicos de saúde", fechou-se a janela que permitia aos governos subnacionais, mais notadamente os estados, contabilizar, contando com a conivência dos Tribunais de Contas, como gastos nessa área de recursos destinados para outras finalidades. Entre estes, figuravam os gastos com saneamento, limpeza urbana, merenda escolar, aposentadoria e pensões e até mesmo com vacinas para gado contra a febre aftosa, visando a garantir que o mínimo constitucional exigido – 12% da receita vinculável para os estados e 15% para os municípios – fosse atingido. Com essa regulamentação, a LC 141 acrescentou alguns graus a mais nas dificuldades para os governos subnacionais na administração de suas finanças ao fechar essa brecha que lhes permitia maquiar os gastos nessa área, exigindo, para o seu financiamento, maiores dotações orçamentárias.

Com a segunda, a EC 84, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foi aumentado em mais 1 ponto percentual das receitas do IR e do IPI, elevando-se, portanto, para 24,5%, mas de forma escalonada: 0,5% a ser transferido a partir de julho de 2015, e o restante (0,5%) em julho de 2016. Embora importante para fortalecer as finanças municipais, deve-se reconhecer ter sido muito pouco, até mesmo pelos problemas que surgiram à época, aumentando as tensões federativas, para restabelecer as bases da federação que vinham sendo minadas desde a década de 1990.

Se as tensões e conflitos federativos tenderam a se acentuar à medida que a desaceleração econômica avançava, derrubando as receitas públicas dos diversos níveis de governo, a opção feita pelo governo Dilma Rousseff em seu segundo mandato, iniciado em 2015, de promover um ajustamento recessivo da economia para agradar e reconquistar o mercado, se encarregaria de desferir o golpe final

nas bases já frágeis da federação. Nessa situação, em que um cenário de ruína financeira se abateu sobre os entes da federação, a distribuição das receitas tributárias, que continuava registrando uma melhoria relativa dos municípios, como mostra a FIGURA 5, perderia significado, à medida que deixava de espelhar a capacidade de financiamento dos gastos de cada esfera e ocultava as dificuldades com que as mesmas se debatiam na gestão de suas finanças.

FIGURA 5 – DISTRIBUIÇÃO FEDERATIVA DAS RECEITAS
CONCEITOS: ARRECADAÇÃO DIRETA E RECEITA DISPONÍVEL
BRASIL
2010-2014

ANO	CTB (% PIB)	ARRECADAÇÃO DIRETA (%)			RECEITA DISPONÍVEL (%)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
2010	32,5	69,3	25,5	5,5	56,5	25,1	18,4
2013	33,7	69,0	25,2	5,8	57,4	24,3	18,3
2014	33,3	68,5	25,4	6,2	55,6	25,0	19,4

Fonte: 1) CTB: Secretaria da Receita Federal; 2) 2010-2014: Afonso (2015).

6. A FEDERAÇÃO EM RUÍNA E A NECESSIDADE DE REVISÃO DO MODELO FEDERATIVO: 2015-2017

6.1. A ruína financeira de alguns entes federativos e o Regime de Recuperação Fiscal (RRF)

Após mais de dois anos de uma profunda recessão iniciada no segundo trimestre de 2014, coadjuvada por uma crise política sem precedentes na sociedade brasileira, um cenário de desolação se impôs para a população brasileira sobre o futuro do país. Com o PIB tendo sofrido uma contração real de mais de 8% até o ano de 2016 e a taxa de desemprego ascendido a 14% da população em idade de trabalhar, ou a mais de 20% se se consideram os trabalhadores subocupados, a política econômica, entregue à ala ortodoxa da economia desde 2015, primeiro com o governo Dilma e, posteriormente, com Michel Temer,[13] fechou as portas

[13] O afastamento provisório por 180 dias da presidente Dilma Rousseff, em decorrência da aceitação pela Câmara dos Deputados do pedido de seu *impeachment*, ocorreu em 12/05/2016. E, o seu

para a retomada do crescimento, defendendo a falsa tese de ser a recessão o caminho mais seguro para sanear os vícios da economia, ajustar as contas públicas e fazer o seu relançamento. Nessa estratégia, que continua em curso até os dias atuais, as finanças dos governos, em geral, conheceram uma progressiva deterioração, com os governos subnacionais, sem disporem dos mesmos instrumentos de que pode lançar mão o governo federal para atender suas necessidades de recursos, mergulhando num caos financeiro.

No caso do governo federal, a queda das receitas tributárias de mais de 11%, em termos reais, entre 2014 e 2016, levou-o a gerar expressivos déficits primários a partir deste primeiro ano, depois de dezesseis anos colhendo elevados superávits para o pagamento dos juros da dívida. Como os juros nominais cobrados sobre o estoque da dívida ultrapassaram a casa dos 6% do PIB a partir de 2014, o déficit nominal do setor público, como um todo, chegou, em alguns anos, a 10% do PIB, o maior do mundo. Com estes desequilíbrios, a dívida líquida do setor público consolidado saltou de 39,2% do PIB, em 2010, para 50,7%, em outubro de 2017, e a dívida bruta dos governos em geral de 53,4% para 74,4%, no mesmo período, conforme dados do Banco Central e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Programas de austeridade fiscal, como os que dizem respeito à aprovação do congelamento, em termos reais, dos gastos primários do governo (EC 95/2016), à proposta de reforma previdenciária, aos cortes de investimentos públicos, à suspensão dos reajustes dos salários dos servidores públicos, entre outros, para reverter essa situação e reconquistar a confiança do mercado, têm se mostrado infrutíferos num quadro em que a recessão se encarrega de manter minguadas as receitas.

No caso dos governos subnacionais, o quadro resultante dessa crise é ainda mais grave, considerando a brutal queda das receitas do ICMS, dos *royalties* e também das transferências recebidas da União. No final de 2016, três dos maiores estados do país registravam nível de endividamento superior ao limite de 200% estabelecido na LRF: Rio de Janeiro, com 232%; Rio Grande do Sul, com 213%; e Minas Gerais, com 203%. O estado de São Paulo, por sua vez, apesar de se situar

---

afastamento em definitivo do cargo, em 31/08/2016, com Michel Temer, seu vice, assumindo o comando do governo.

abaixo deste limite, com 175%, veria sua situação piorar consideravelmente em relação a 2010, quando atingiu 141%. Embora em condições mais favoráveis em relação a esse indicador, revelando não haver necessidade de renegociação da dívida de forma generalizada, alguns estados apresentavam fortes desequilíbrios em outras frentes, confirmando as dificuldades enfrentadas na gestão de suas finanças no quadro atual.

Dos 27 estados da federação, 13 registravam gastos com pessoal superiores ao limite de 60% em relação à receita corrente líquida permitido pela LRF, muito como resultado dos desequilíbrios em seus sistemas previdenciários, aos quais, em geral, pouca atenção deram em períodos mais favoráveis de sua situação financeira: Minas Gerais, com 78%, Rio Grande do Sul (76,1%), Rio de Janeiro (72,3%) aparecem como os casos mais graves. Tocantins (67,8%), Rio Grande do Norte (67,5%), Mato Grosso (67,3%), São Paulo (66%), Pernambuco (65,8%), Bahia (63,4%) e Piauí (62,1%) completam o quadro dos estados com orçamento mais enrijecido com o pagamento de pessoal.

Em 2017, por outro lado, pelo menos seis estados se defrontavam com dificuldades para efetuar o pagamento dos salários do funcionalismo e mais ainda de seu 13º salário, o mesmo acontecendo com centenas de municípios espalhados pelo país, levando alguns a contratarem empréstimos no setor bancário para dar início à quitação, ainda que escalonadamente, dos mesmos: Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio Grande de Norte, Sergipe e Tocantins.[14] Tal situação, em que se transferem para o futuro compromissos financeiros do presente, é indicadora de uma progressiva condição de falência dos entes federativos, que compromete crescentemente sua capacidade de ofertar políticas públicas para a população, caso não se empreenda uma reforma para solucioná-la. Como constata Monteiro Neto:

"*Sendo o federalismo um modelo sempre cambiante de relações intergovernamentais, sujeito a tensões e rupturas, os problemas que se viu surgir nos anos recentes não constituem algo excepcional; entretanto, em todos estes momentos de crise federativa as instâncias de*

[14] A *regra de ouro* do setor público venda a possibilidade de serem realizadas operações de crédito para pagamento de despesas correntes, como as dos salários do funcionalismo. Por isso, alguns entes federativos passaram a valer-se de mecanismos "criativos" para atenderem suas necessidades de recursos, recorrendo a financiamentos bancários, o que pode ser caracterizado como prática de "pedaladas fiscais".

pactuação política ou falharam em administrar as questões ou simplesmente não deram a devida atenção aos fatos em curso" (MONTEIRO NETO, 2014, p.12).

Diante da ruína financeira de alguns estados e do risco crescente de colapso na oferta de serviços essenciais para a população, o governo federal decidiu criar o *Regime de Recuperação Fiscal* (RRE), aprovado pela Lei Complementar n. 159, de 19/05/2017, regulamentada pelo Decreto 9.109/2017, como boia salvadora para os que se encontravam na tormenta, mas deles exigindo a renúncia da pouca autonomia que ainda lhes restava na formulação de políticas públicas e na gestão de suas finanças.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2017), o RRF foi criado com o objetivo de fornecer aos estados, com *graves desequilíbrios financeiros*, instrumentos e condições para o ajuste de suas contas, suprindo uma lacuna da Lei de Responsabilidade Fiscal que não contemplava medidas para corrigir essa situação. A LC 159/2017, que o criou, estabeleceu três condições que caracterizaria um quadro de desequilíbrio grave: i) receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada no final do último exercício; ii) somatório das despesas com pessoal, juros e amortizações igual ou menor que 70% da receita corrente líquida; e iii) valor das obrigações superior às disponibilidades de caixa. Somente no caso de se verificar essas três condições, o estado estará habilitado a pleitear sua adesão ao programa.

Para aderir ao RRF, exige-se dos estados a apresentação de um *Plano de Recuperação Fiscal* que contenha: i) a aprovação de um conjunto de leis que contemplem as seguintes medidas consideradas necessárias para o ajuste de suas contas: proibição de saques em contas dos depósitos judiciais; autorização para a privatização de empresas estatais estaduais; autorização para a realização de leilões de pagamentos, priorizando-se os credores que oferecerem maior desconto; redução dos incentivos e benefícios fiscais de natureza tributária de, no mínimo, 10% ao ano; adoção pelo Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) das regras disciplinadas pela Lei n. 13.135/2015; e instituição do regime de previdência complementar; ii) um diagnóstico que comprove o grave desequilíbrio financeiro que enfrenta; e iii) a apresentação e detalhamento das medidas de ajuste fiscal que

serão adotadas, sendo que este ajuste será considerado concluído quando os resultados nominais de suas contas forem capazes de estabilizar sua dívida líquida.

Adicionalmente, durante a implementação e vigência do RRF, são estabelecidas várias proibições para os entes subnacionais que a ele aderirem: a concessão de reajustes reais dos salários do funcionalismo, a criação de novos cargos, a modificação dos planos de carreira e a contratação de novos funcionários, que levem ao aumento da despesa com pessoal; a realização de concursos públicos; a criação ou majoração de vantagens e benefícios para o funcionalismo; o aumento real das despesas obrigatórias; concessões de incentivos e benefícios fiscais, despesas com publicidade e propaganda, à exceção das voltadas para a utilidade pública (saúde, segurança e educação no trânsito, por exemplo); criação de despesas obrigatórias de caráter continuado; celebração de convênios, acordos e outros tipos de instrumentos que envolvam transferências para outros entes federativos ou organizações da sociedade civil.

O prazo previsto para o ajuste no RRF é de 36 meses (três anos), podendo ser prorrogado por igual período, contando o estado, durante a sua vigência, com os seguintes benefícios: i) suspensão integral do pagamento dos encargos da dívida com a União, embora com percentuais decrescentes no caso de sua renovação; ii) suspensão temporária dos requisitos legais para a contratação de operações de crédito e da obrigação de cumprimento dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para os gastos com pessoal e a dívida consolidada; iii) suspensão da necessidade de comprovação, para continuar recebendo as transferências voluntárias da União, de comprovante de estar quite com o pagamento de tributos e com a prestação de contas dos recursos recebidos, além da observância e cumprimento das demais normas da LRF referentes a operações de crédito, restos a pagar etc.; e iv) possibilidade de contratação de operações de crédito para diversas finalidade, dentre as quais, o financiamento de programas voluntários de desligamento do funcionalismo (PDV), dos leilões de pagamento, da reestruturação de dívidas com o sistema financeiro e modernização da administração fazendária, observando-se as condições estabelecidas nas Resoluções do Senado Federal.

A verdade, é que não se pode encarar o RRF como um instrumento capaz de oferecer aos estados condições para ajustar estruturalmente suas finanças por não enfrentar o desafio de equacionar os seus desequilíbrios financeiros com medidas mais ousadas de revisão de suas fontes de financiamento e de solução para o estoque de suas dívidas, mas apenas como um *instrumento emergencial* que transfere para o futuro o enfrentamento deste problema. Também grave é que, além de renunciar à pouca autonomia que lhes restava, o ente que aderir ao programa compromete-se, em nome da austeridade fiscal, com o *congelamento*, em termos reais, das despesas obrigatórias com as políticas sociais, acompanhando o exemplo do governo federal com a aprovação da Emenda Constitucional n. 95, de 2016, o que deve levar à perda crescente de sua participação relativa no orçamento, quando a economia retomar a trajetória de crescimento, o RRF fecha também a porta para a implementação de novas políticas e para a adequação do quadro de pessoal à sua implementação.

Por essa razão, apenas dois estados até o final do ano de 2017, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, nos quais o caos político e social havia se instalado, por causa das greves e tumultos provocados pela falta de pagamento dos salários do funcionalismo e pelo colapso, em algumas áreas, da oferta de serviços essenciais para a população, haviam aderido ao RRF (Rio de Janeiro) ou protocolado o pedido de adesão (Rio Grande do Sul). Outros, como Minas Gerais, por exemplo, resistiam a renunciar à (pouca) autonomia de que ainda dispunham e a entregar para o governo federal o leme de seu destino.

Entende-se, por isso, que, embora a necessidade de revisar o modelo federativo no país continue premente, considerando o processo de desconstrução a que o mesmo foi submetido a partir da década de 1990, e do qual os diversos governos, em geral, têm procurado se esquivar, nenhum avanço neste sentido poderá ser alcançado se, inicialmente, não for encontrada uma solução para a ruína financeira em que essas esferas se encontram mergulhadas, o que exige que se adotem medidas que vão além das contempladas no Regime de Recuperação Fiscal.

6.2. Os caminhos da reforma federativa

Uma solução para a questão da penúria financeira em que se encontram mergulhados alguns entes da federação é assim uma precondição para que se possa caminhar no sentido de redefinir o novo modelo de federação que se pretende para o país, à luz das exigências colocadas pelo processo de globalização e de abertura da economia. Isso implica modernizar os tributos indiretos dessas esferas, o ICMS e ISS, integrando-os a um imposto sobre o valor agregado de base ampla, redefinir os seus encargos e campos de competência, bem como a revisão dos critérios e mecanismos de cooperação financeira intergovernamental e do inconsistente sistema de partilha das receitas atualmente existente. Somente assim, se poderá caminhar na direção que permita o pouso mais suave do pêndulo da federação.[15]

Necessário também simultaneamente à integração do ICMS e ISS a um imposto sobre o valor agregado de base ampla, é a redução da regressividade do Sistema Tributário Nacional através de alterações nos impostos diretos sobre a renda e o patrimônio, visando a aumentar sua participação no bolo tributário *vis-à-vis* os impostos indiretos, com o objetivo de diminuir as desigualdades de renda no país. Neste aspecto, os estados e municípios podem contribuir de forma relevante, uma vez que a maior parte dos impostos sobre o patrimônio se encontra em seu campo competência, caso do ITCD e do IPVA dos estados; e do ITBI e do IPTU dos municípios.[16] Sabe-se não ser uma tarefa fácil, mas necessária para o país começar a superar os obstáculos para reingressar numa trajetória mais sustentada de crescimento e de se reconciliar com os princípios da federação.

Para isso, será necessário substituir os interesses particulares e políticos dos governantes pelos interesses coletivos da nação. Nenhuma federação subsiste à base de antagonismos, rivalidades e conflitos entre os seus membros, nem com desequilíbrios econômicos e sociais acentuados entre os mesmos, assim também sem que seus entes tenham corresponsabilidade na oferta de políticas públicas, à luz das necessidades e carências de sua população. O espírito da federação demanda, assim, em sociedades altamente heterogêneas como a brasileira,

[15] Análise detalhada da proposta de reforma da federação se encontra em Rezende (2009, 2016).

[16] Sobre tributação e desigualdades de renda no Brasil, bem como sobre a experiência internacional, ver (Piketty, 2013), Gobetti & Orair (2016), Chieza *et a*l (2016) e Afonso *et al* (2017).

cooperação e solidariedade para que essas desigualdades sejam reduzidas e para que se consiga atingir seu equilíbrio. Algumas considerações adicionais devem ser feitas sobre as mudanças a serem contempladas na revisão mais ampla do modelo federativo.

Passo essencial nessa direção é a desmontagem dos mecanismos da "guerra fiscal" e a transformação dos principais impostos dos estados e municípios, o ICMS e o ISS, em um imposto sobre o valor agregado, de base mais ampla, cobrado pelo princípio do destino, como se vem tentando desde a Constituição de 1988. Deve-se levar em conta que os tributos dos governos subnacionais não podem ser prejudiciais para o crescimento econômico, nem para a federação, como ocorre atualmente com estes impostos, por manterem acirradas as hostilidades entre os seus membros, distorcerem os preços relativos e a alocação de recursos na economia, prejudicando a competitividade da produção nacional, num contexto em que a harmonização da tributação se tornou essencial diante da queda das barreiras econômicas no mundo capitalista.

Reconhece-se que uma mudança dessa natureza coloca desafios que têm de ser enfrentados para não prejudicar essas esferas em termos de compromissos já assumidos com os benefícios tributários concedidos destes impostos, com perdas de receita e de autonomia no seu manejo para a promoção do desenvolvimento de suas economias. Nenhuma dessas questões, no entanto, justificam a resistência que se tem colocado a essas mudanças pelos governantes, de maneira geral, quando se pensa os ganhos que poderão ser obtidos para a economia e o país, mesmo por que diversos arranjos podem ser feitos para dar uma solução satisfatória para as mesmas.

O reconhecimento dos benefícios concedidos pelos governos subnacionais (direitos adquiridos) não pode ser usado como argumento para protelar a extinção dos mecanismos da guerra fiscal, que causa prejuízos para o país e a economia, em termos de competitividade. Um *Fundo de Compensação* de perdas de receita para os estados (e municípios) que podem ocorrer com a mudança da cobrança do ICMS do princípio da origem para o do destino, pode muito resolver este problema que tem obstado as propostas de reforma do ICMS. Com isso, os estados, mantendo

seus níveis de receitas, transfeririam para os seus orçamentos, por meio dos gastos, mecanismos de incentivo ao seu desenvolvimento, ação que poderia receber a cooperação da União com a criação de um *Fundo de Desenvolvimento Regional* para as regiões menos desenvolvidas. São sugestões que têm constado de quase todas as propostas de reforma, mas que não têm o seu alcance devidamente considerado diante do acirramento dos conflitos na federação.

Da mesma forma, fruto da Constituição de 1988, que colocou sob o comando do Estado federal a responsabilidade pelas políticas de âmbito nacional, a centralização do poder tem resultado numa *uniformização das regras* para essas políticas num país marcado pela diversidade e heterogeneidade de seus membros, com perdas significativas para a maior eficiência do gasto e transformado as esferas subnacionais em meros auxiliares do Poder Central. A falta de liberdade para essas esferas tomarem decisões sobre os seus gastos, em diversos campos, como os da educação, saúde, assistência, de acordo com as carências e necessidades de sua população, reduz sua eficiência, aumenta o desperdício de recursos e enfraquece sua corresponsabilidade nos resultados obtidos.

A existência de um inconsistente sistema de partilha dos tributos, que poucas alterações conheceu após a reforma tributária de 1966, como ocorreu com o FPE, também contribui para as desigualdades federativas existentes, o mesmo ocorrendo com o FPM, por exemplo, que propicia aos municípios de pequeno porte desfrutarem de receitas *per capita* superiores às dos municípios de porte médio ou equivalentes às dos municípios-capitais, onde são maiores as carências humanas e a necessidade de maiores investimentos em infraestrutura. O enfrentamento dessa questão não pode deixar de figurar num projeto de revisão do modelo federativo se se pretende caminhar no sentido de equiparar as capacidades de financiamento de seus entes.

Segundo Fernando Rezende (2016, p. 118-20), são três os princípios que devem ser observados na construção de um novo modelo de federalismo no país: *equiparação* (de capacidades para o adequado exercício das respectivas responsabilidades e o atendimento das demandas dos cidadãos); *harmonização* (das ações e dos instrumentos operados); e *cooperação* (na formulação e gestão

das políticas sociais). À luz destes princípios, que podem ser viabilizados com as mudanças propostas, é que se pode considerar que, efetivamente, a federação pode deixar de ser uma ficção e transformar o artigo que a contempla como forma de organização política no Brasil, na Constituição, em realidade. Certo é que, enquanto os governantes, de modo geral, continuarem olhando para o próprio umbigo, movidos por ambições pessoais de poder, a federação continuará apenas como um sonho distante do que almejavam os constituintes de 1891.

Referências Bibliográficas

AFONSO, José Roberto. *Por um novo sistema tributário*. Brasília. Comissão Especial: Câmara dos Deputados, 10/09/2015;

_____ *et al*. *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Carga Tributária no Brasil. *Estudos tributários*. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, 2000-2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Regime de Recuperação Fiscal (RRF)*. Brasília, 2017.

CHIEZA, Rosa Ângela. *O Ajuste das finanças Públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 196p. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Economia - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

_____ *et al*. *Alternativas à redução da Regressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil.* XX Encontro de Economia da Região Sul/ANPEC SUL – Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia, PUCRS, Porto Alegre, 2017. Disponível em: http://www.anpec.org.br/novosite/br/xx-encontro-de-economia-da-regiao-sul--artigos-selecionados.

GOBETTI, Sérgio W. & ORAIR, Rodrigo O. Progressividade Tributária: a agenda negligenciada. *Texto para discussão n. 2190*. Brasília: IPEA, abril de 2016. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27549

MONTEIRO NETO, Aristides. *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate.* Brasília: Ipea, 2014. 326p. Disponível:http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_governos_estaduais.pdf

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas: Editora da Unicamp, 1995.

_____. As reformas tributárias no plano internacional: a marcha da insensatez. *Texto para Discussão n. 4*. São Paulo: Plataforma de Política Social: Anfip:Fenafisco, dezembro de 2017.

_____. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. 2ª Edição. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.

_____. *Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro.* Texto para Discussão n. 43. Belo Horizonte: Escola de Governo: Fundação João Pinheiro, 2007, 43p.

_____. Fundef e Saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização. In: REZENDE, Fernando & OLIVEIRA, Fabrício Augusto (organizadores). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.

_____. *Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil: 1891-2014*. Belo Horizonte, mimeo, 2017.

_____ & Gontijo, Cláudio. *Dívida pública do estado de Minas Gerais: a renegociação necessária*. Belo Horizonte, 2012, 124p.

_____. & NAKATANI, Paulo. The Real Plan: price stability whit indebtedness. In: *Internacional Journal of Political Economy* 30, n. 4 (Winter 2000-2001), 13-31.

OLIVEIRA, Francisco. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui Brito A.; SILVA, Pedro Luiz B. (organizadores). *A federação em perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrinseca, 2014.

REZENDE, Fernando. *A reforma tributária e a federação*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. *Conflitos federativos: esperanças e frustrações – Em busca de novos caminhos para a solução*. Belo Horizonte: Fórum, 2016 (Coleção Fórum IRB).

SERRA, José & AFONSO, José Roberto. *As finanças públicas municipais; trajetória e mitos*. Campinas, IE/Unicamp, 1991.

SOARES, M. M. *Teoria do sistema federal: heterogeneidades territoriais, democracia e instituições políticas.* Belo Horizonte, Departamento de Ciências Políticas da Universidade Federal de Minas Gerais (Dissertação de Mestrado).