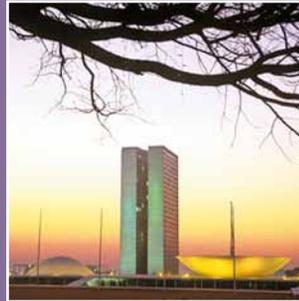


VII – O ESTADO E A FEDERAÇÃO





VII – O ESTADO E A FEDERAÇÃO



No contexto atual de desenvolvimento da economia nacional e das exigências colocadas pelo processo de globalização, abertura comercial e integração dos mercados financeiros e de produtos, o maior desafio do Estado é o de conciliar objetivos que combinem políticas de **austeridade fiscal** com eficiência microeconômica. Para isso, o Estado deve utilizar instrumentos de política econômica e realizar reformas institucionais, sem comprometer seu papel de provedor das políticas públicas indispensáveis para um desenvolvimento menos desigual e mais equilibrado.

Em **países federativos**, como o Brasil, esse desafio adquire proporções ainda maiores, pois as políticas públicas devem também procurar manter o equilíbrio federativo e a coesão nacional, ao mesmo tempo em que a autonomia federativa precisa ser repensada à luz das novas exigências de harmonização das estruturas tributárias em âmbito internacional.

Não se trata de uma tarefa fácil, principalmente quando o Estado enfrenta sérias limitações financeiras e fortes constrangimentos políticos para adotar as medidas necessárias à promoção e sustentação do desenvolvimento. Eis alguns desses problemas:

- o elevado grau de rigidez do **Orçamento Federal**, que dificulta mudanças na composição do gasto e na redefinição das prioridades públicas; como consequência, há uma estreita margem para a realização de investimentos públicos em áreas vitais, como as da saúde, educação, segurança, infra-estrutura econômica e urbana, meio ambiente e ciência e tecnologia;
- os desequilíbrios existentes na Federação brasileira, provocados por distorções que se acumularam nas três últimas décadas no nosso federalismo fiscal, e pela ausência de uma nova abordagem de políticas de desenvolvimento regional; e
- a má qualidade do sistema tributário brasileiro, que prejudica o crescimento econômico não somente pela dimensão, mas também pela composição da carga tributária.

Importa, pois, compreender a natureza dessas limitações para avaliar as possibilidades e os meios de superá-las.

1.1. Razões da rigidez orçamentária e da baixa capacidade de investimentos públicos

O fenômeno da rigidez orçamentária não é recente, mas acentuou-se consideravelmente nos últimos anos e impôs crescentes limitações ao

Austeridade fiscal – Trata-se da política que se preocupa em manter o equilíbrio das contas públicas, ou seja, uma política que favoreça uma situação de austeridade na qual não ocorrem gastos excessivos do governo em relação às suas receitas, evitando o surgimento de déficits e de dívidas públicas.

Federalismo – É a forma de organização política de um país em que as unidades governamentais (os entes federativos, como o governo federal, os governos dos estados e dos municípios, por exemplo) são dotadas de autonomia necessária para manter o equilíbrio que se estabelece entre eles para a construção da Federação, nos campos político, tributário e financeiro. Isso significa liberdade para eleger seus governantes, contar com competências tributárias próprias e dispor, *inter alia*, de poder de decisão para melhor alocar os recursos de acordo com as suas prioridades.

Orçamento Federal – É o instrumento que registra as receitas e despesas do governo federal, bem como os seus resultados, e por meio do qual a sociedade exerce controle e fiscalização de suas ações, por intermédio de seus representantes políticos.

Despesas discricionárias – São as despesas não-obrigatórias, sendo passíveis, portanto, de remanejamento, contingenciamento e de cortes no orçamento, como as que dizem respeito a investimentos, ao custeio da máquina pública e às políticas sociais não protegidas por algum dispositivo constitucional/legal.

Despesas obrigatórias – São despesas protegidas por alguma norma constitucional ou legal, cuja cobertura conta com fontes específicas de receitas vinculadas (educação e saúde, por exemplo) ou que decorrem de direitos legalmente constituídos, como as que se referem, entre outras, ao custeio dos benefícios da Previdência Social, ao pagamento dos servidores públicos ativos e inativos e às transferências constitucionais e legais intergovernamentais.

investimento e à revisão das prioridades orçamentárias. Ele se manifesta na ampliação do espaço que as despesas obrigatórias ocupam no orçamento, aí incluídas aquelas necessárias para honrar os compromissos com o pagamento da dívida pública e as que contam com alguma forma de proteção. Como resultado, reduz-se o espaço para a realização de escolhas orçamentárias e para mudanças na composição do gasto público. Nos momentos de crise econômica, as **despesas discricionárias** são cortadas para garantir a austeridade fiscal.

Para o enrijecimento do orçamento concorrem as receitas vinculadas ao financiamento de uma área específica e as que resultam de direitos legalmente constituídos. A tabela 1 mostra, como exemplo do primeiro caso, as principais vinculações de impostos e contribuições contempladas no orçamento federal, no qual se destacam como áreas

beneficiadas a educação, a saúde e a seguridade social. E, entre as **despesas obrigatórias** mais importantes, destacam-se as do custeio dos benefícios da Previdência Social e do pagamento dos servidores ativos e inativos da União, além das transferências constitucionais previstas para estados e municípios. O avanço dessas vinculações, combinado ao aumento das despesas obrigatórias no orçamento, tem sido responsável por limitar as escolhas orçamentárias. É pequeno o percentual de recursos que resta para atender a Outras Despesas de Custeio e Capital, que incluem os investimentos e políticas sociais que não contam com a proteção de alguma norma legal, além do custeio de toda a máquina pública (ver tabela 2).

Os dados contidos na tabela 2 e no gráfico 1 dão uma idéia clara do aumento dos gastos obrigatórios no orçamento nos últimos anos, em detrimento dos gastos discricionários. Estes

Tabela 1 – Vinculações das principais receitas de impostos e de contribuições sociais no Orçamento de 2002

(Em %)

Receitas – Impostos	2002 (realizado) Em % do PIB	Vinculações				
Importação	0,60	18% para a educação após dedução de 20% para a DRU				
Exportação	-	18% para a educação após dedução de 20% para a DRU				
ITR	-	50% para os municípios		Educação: 18% após transferências constitucionais e DRU		
IR	5,98	FPE: 21,5%	FPM: 22,5%	Fundos Regionais: 3%	Educação: 18% após transferências constitucionais e dedução para a DRU	
IPI	1,41	FPE: 21,5%	FPM: 22,5%	Fundos Regionais: 3%	Fundo Compensação às Exportações: 10%	Educação: 18% após Transf. Const. e DRU
IOF	0,30	18% para a educação após dedução de 20% para a DRU				
IOF-ouro	-	Estados 30%	Municípios: 50%	Educação: 18% após transferências Constitucionais e DRU		
Contribuições Sociais						
Cofins	3,94	Seguridade/Previdência: 80%				
PIS/Pasep	0,97	FAT: 60%			BNDES: 40%	
Salário-Educação	0,27	FNDE: 1/3		Sec. Estaduais de Educação: 2/3		
CPMF	1,54	Saúde: 42,1%		Previdência: 21%	Fundo de Pobreza: 21,1%	
Cont. Prev. – RGPS	0,33	Custeio dos benefícios previdenciários: 100%				
Cont. Prev. – Serv.	5,37	Aposentadoria do setor público: 100%				
CSSL	1,01	Seguridade Social: 80%				

Fonte: Cunha e Rezende (2003). Congresso Nacional/CMO. Parecer preliminar ao PL no. 31, de 2003. CN – Proposta Orçamentária de 2004. Brasília (2003).

Tabela 2 – Despesas primárias obrigatórias, juros pagos e despesas discricionárias – participação na despesa total, 2001-2004

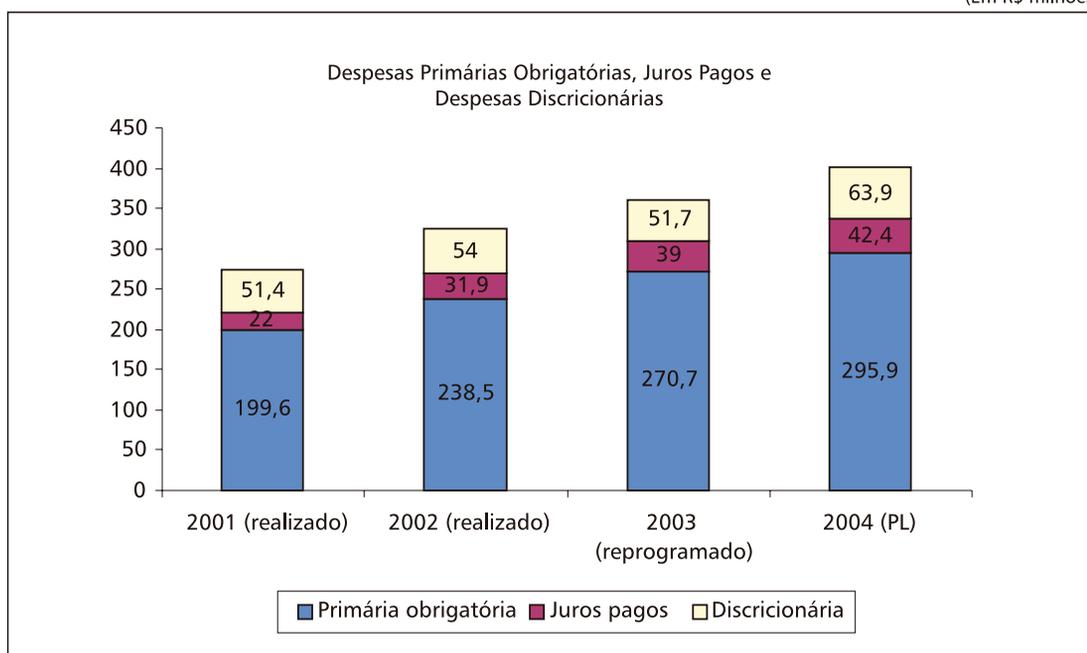
(Em %)

Discriminação	Realizado		Reprogramado	PL
	2001	2002	2003	2004
Primária obrigatória	73,1	73,5	74,9	73,6
Juros pagos	8,1	9,8	10,8	10,5
Discricionária	18,8	16,6	14,3	15,9
Despesa total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. PL do Orçamento de 2004. Brasília, 28/08/2004.

Gráfico 1 – Despesas primárias obrigatórias, 2001-2004

(Em R\$ milhões)



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. PL do Orçamento de 2004. Brasília, 28/08/2004.

caem de 19% para cerca de 15%, entre 2001 e 2004. Embora sejam assim considerados, o grau de autonomia que o governo realmente dispõe sobre esse montante é muito mais reduzido, pois, como foi mencionado, eles incluem os programas sociais que não têm proteção legal e o indispensável custeio de toda a máquina pública.

Com essas limitações, o item mais afetado é o investimento, que se transforma na principal área do orçamento a ser ajustada para o cumprimento das metas fiscais anuais. Como as projeções de receitas e **despesas** do orçamento são balizadas por variáveis sujeitas às incertezas e instabilidades que

marcam, desde a segunda metade da década de 90, o cenário macroeconômico internacional, o governo tem necessidade de promover ajustes no orçamento. Um dos recursos usados tem sido o de contingenciar parte dos gastos com investimentos, isto é, condicionar sua realização à disponibilidade efetiva de recursos e transferir para o exercício seguinte uma parcela crescente de investimentos feitos no ano anterior, o que no jargão orçamentário é conhecido por "Restos a Pagar".

A tabela 3 e o gráfico 2 são reveladores do baixo nível de investimentos realizados pelo governo nos últimos anos, como resultado desse processo.

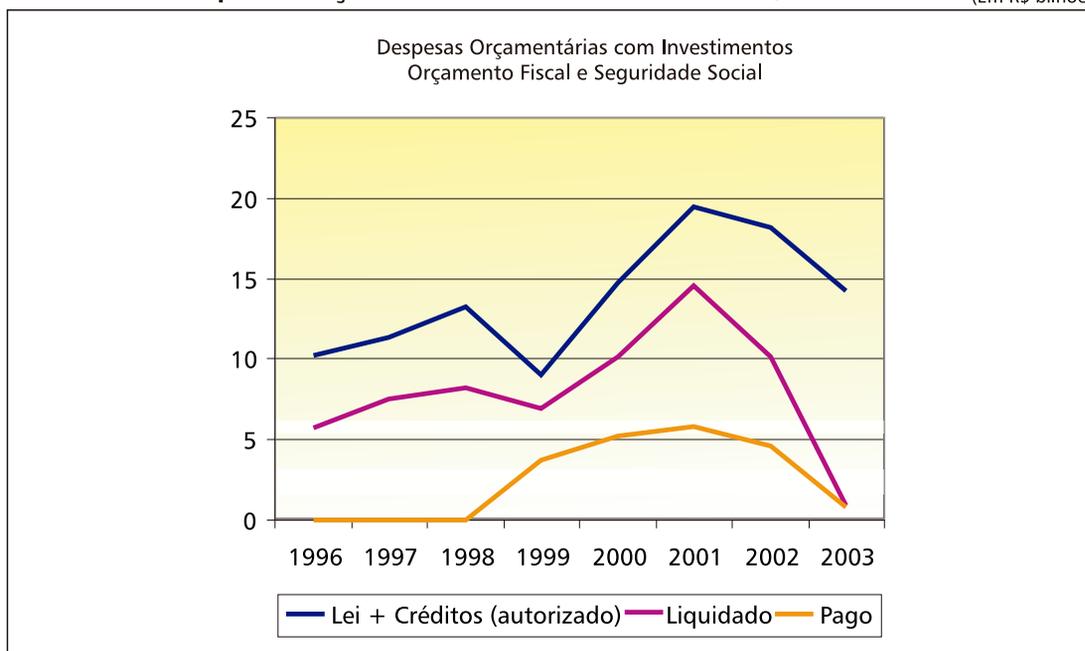
Estágios das despesas – São as três etapas que cumprem uma despesa do orçamento: empenho, liquidação e pagamento. No primeiro estágio, empenho, a administração pública garante, previamente, seu enquadramento no orçamento autorizado e a existência de recursos para efetuar determinada compra de bens e serviços, o que representa para o credor garantia de que os valores empenhados têm respaldo orçamentário. A liquidação consiste no ato por meio do qual a administração confirma, após ter feito sua conferência, o recebimento dos bens comprados ou contratados. O terceiro estágio, o do pagamento, refere-se à quitação da compra de bens ou serviços realizada pela administração pública. No final do exercício, as despesas que foram empenhadas, mas não completaram todos estes estágios (liquidação ou pagamento), são inscritas no orçamento do exercício subsequente na rubrica Restos a Pagar.

Tabela 3 – Relação entre as despesas orçamentárias com investimentos, Orçamento Fiscal e Seguridade Social e valores liquidados e pagos, 1996-2003

Ano	Liquidado/ Autorizado	Pago/ Autorizado
1996	56,2	-
1997	66,4	-
1998	62,3	-
1999	76,7	41,2
2000	68,6	35,3
2001	74,8	29,9
2002	55,7	24,7
2003	6,0	5,4

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)/Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Gráfico 2 – Despesas orçamentárias com investimentos, 1996-2003 (Em R\$ bilhões)



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério de Previdência e Assistência Social.

Vê-se, ainda, que a transferência de pagamentos para o ano seguinte cresceu a partir de 1999 e foi comprometendo os investimentos ao longo dos anos recentes. Isso tem acontecido com tal intensidade, que a relação entre o montante liquidado (isto é, o que foi liberado para pagamento) e o que foi autorizado pelo orçamento reduziu-se, a partir de 2001, até atingir o índice de 6% em 2003. Isso ocorreu em razão da necessidade de aumentar o aperto fiscal para lidar com a turbulência acumulada no segundo semestre de 2002 e início de 2003.

1.2. Desequilíbrios federativos e ausência de mecanismos de cooperação intergovernamental

A par das restrições do Orçamento Federal, também é limitada a contribuição que os demais entes da Federação, ou seja, os estados e municípios, podem dar à implementação de políticas prioritárias para o desenvolvimento. Além de exibirem um elevado nível de endividamento, enfrentam dificuldades para administrar seus orçamentos com a queda de receitas provocada pelo baixo dinamismo da economia.

Em tese, embora todos estejam isoladamente em dificuldades, seria possível obter melhores resultados com uma articulação mais efetiva das políticas públicas e uma maior cooperação entre governos federal, estaduais e municipais. Mas a existência de enormes disparidades na repartição dos recursos orçamentários de estados e municípios, fruto de um ultrapassado e distorcido sistema de partilhas e transferências de receitas, dificulta a abertura de caminhos de cooperação entre as três esferas de governo em prol de uma maior oferta de políticas públicas para o desenvolvimento (Oliveira, 1995, Rezende, 2003 e 2004) (ver gráfico 3).

As disparidades mencionadas foram reveladas em um estudo recente realizado por Sérgio Prado (Prado, 2003) sobre o sistema de transferências de impostos no Brasil. Esse estudo agrega todas as inúmeras fontes de recursos que compõem os orçamentos estaduais e municipais. Ele revela diferenças tão grandes na relação entre o tamanho dos orçamentos e o número

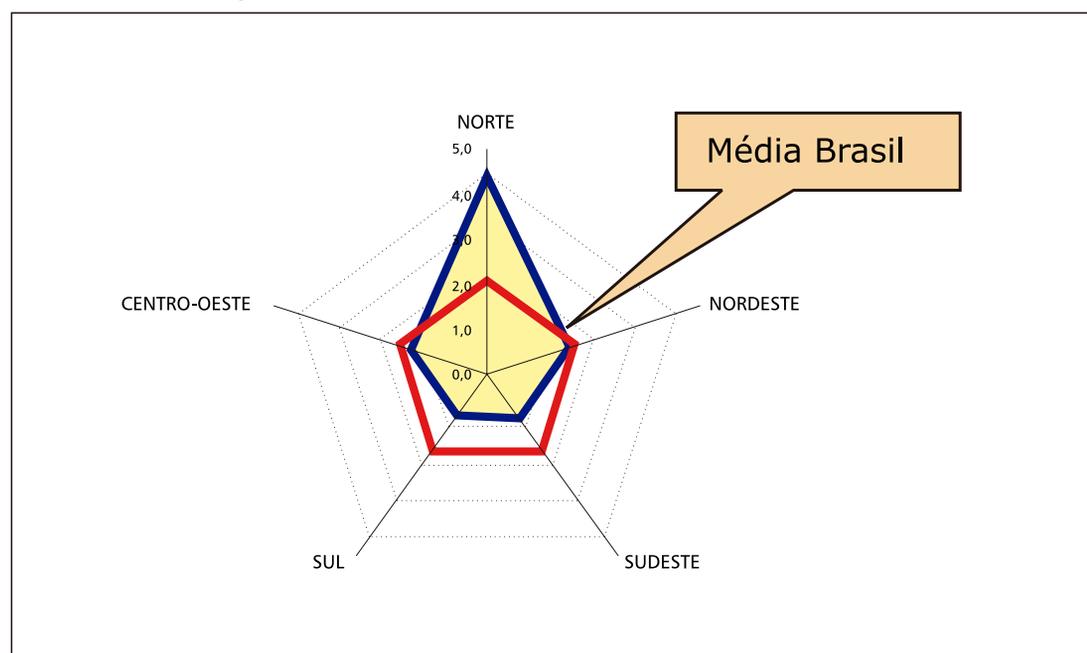
de habitantes em cada jurisdição, que desafia qualquer tentativa de encontrar uma explicação lógica para elas.

No caso dos estados, a comparação dos valores per capita da receita tributária para o ano 2000 revela números finais que oscilam entre R\$ 287,2 (Maranhão) e R\$ 1.493,4 (Roraima) para uma média nacional de R\$ 505 (ver gráfico 4). Tais diferenças se explicam pela superposição de transferências com finalidades distintas e que operam sob lógicas próprias de repartição. Mesmo o **Fundo de Participação dos Estados (FPE)**, que redistribui recursos fiscais em benefício das regiões e estados mais pobres, provoca em contrapartida significativas desigualdades entre estados dessas mesmas regiões. Isso pode ser verificado na tabela 4, que apresenta esses valores para cada região e, em cada uma, os estados com maior e menor receita per capita final.

No caso dos municípios, como mostram a tabela 5 e o gráfico 5, o perfil de distribuição das receitas tributárias por

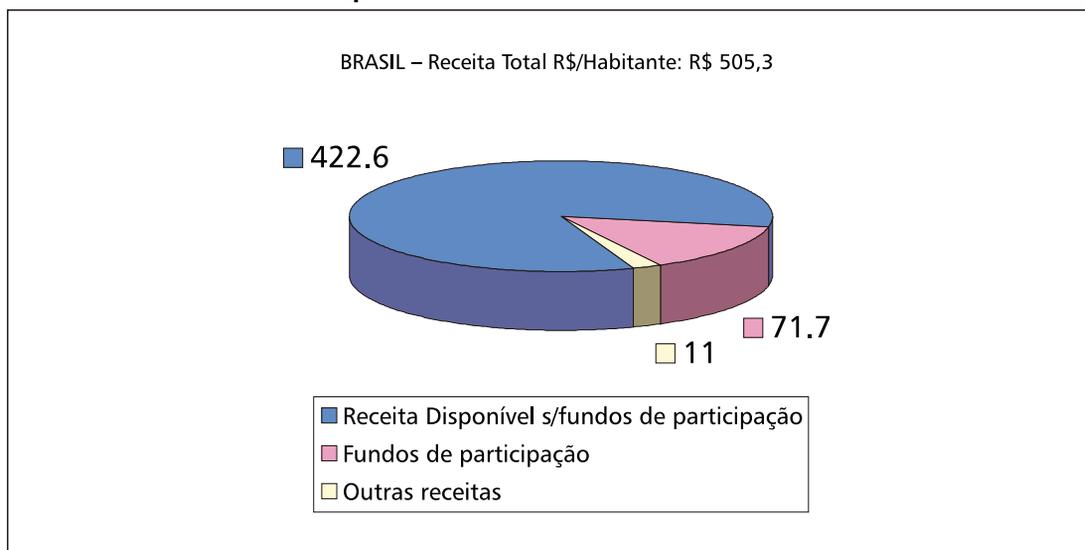
Fundo de Participação dos Estados (FPE) – Trata-se de um fundo cujos recursos são destinados, em boa medida, para os estados menos desenvolvidos do país, notadamente para o Norte e para o Nordeste. Criado com a reforma tributária de 1966/67, é um fundo que conta, desde a Constituição de 1988, com 21,5% da arrecadação tanto do Imposto de Renda (IR) como do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Gráfico 3 – Renda per capita da receita tributária – razão entre o valor máximo e mínimo por região



Fonte: Secretaria do Tesouro/MF.

Gráfico 4 – Receita total por habitante



Fonte: Prado (2003).

Tabela 4 – Regiões e governos estaduais: receita per capita, 2000

(Em R\$/hab.)

Regiões/estados	Receita disponível per capita sem fundos de participação	Receita disponível per capita com fundos de participação	Receita final
Norte	293,8	533,4	554,8
Pará	208,8	329,1	339,4
Roraima	457,1	1388,7	1493,4
Nordeste	205,0	338,9	359,0
Maranhão	119,2	274,8	287,2
Sergipe	246,5	530,1	556,7
Sudeste	571,3	585,6	590,0
Espírito Santo	533,9	592,9	603,8
São Paulo	723,2	726,5	729,1
Sul	458,7	490,3	493,8
Paraná	421,1	457,9	463,3
Santa Catarina	475,5	504,6	514,8
Centro-Oeste	455,0	530,1	547,8
Distrito Federal	703,0	744,0	784,6
Goiás	359,0	428,2	437,5
Brasil	422,6	494,3	505,3

Fonte: Prado (2003).

habitante segue o formato de um U, com a perna ascendente deste U sendo mais curta, indicando que os valores se reduzem progressivamente com o aumento da população. No patamar inferior estão os municípios de tamanho médio (com população entre 30 e 50 mil habitantes), enquanto os municípios das capitais (os mais populosos)

registram receitas inferiores às dos pequenos municípios. De acordo com os resultados de sua pesquisa, Prado constata que municípios com até 5 mil habitantes recebem receita per capita superiores às das capitais, configurando o que ele chama de *miniparaísos fiscais*. De novo, é a superposição de lógicas distintas, aplicadas às diversas

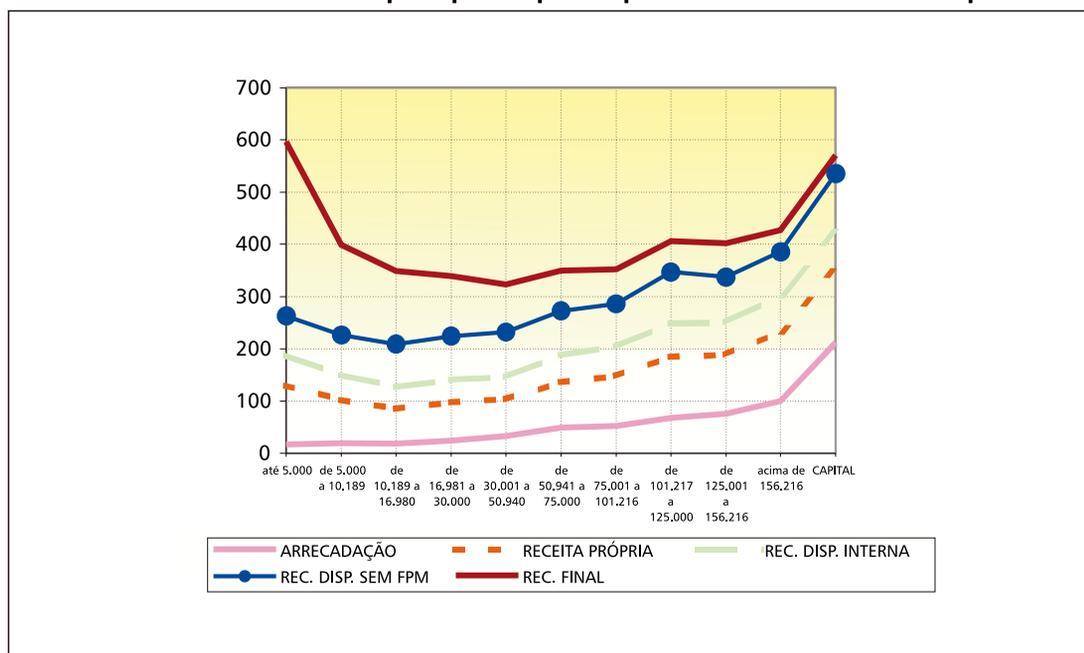
Tabela 5 – Brasil: receita disponível per capita dos municípios, por estratos da população, 2000

(Em R\$)

População	Receita disponível fora FPM	FPM total	Receita final
Até 5.000	262,7	321,8	596,9
De 5.001 a 10.189	226,1	166,2	399,6
De 10.190 a 16.980	209,2	132,8	348,7
De 16.981 a 30.000	224,0	109,5	339,0
De 30.001 a 50.940	231,6	86,0	323,0
De 50.941 a 75.000	272,9	70,4	349,7
De 75.001 a 101.216	285,8	61,6	352,3
De 101.217 a 125.000	347,6	53,2	406,5
De 125.001 a 156.216	337,1	58,5	402,1
Acima de 156.216	386,2	35,3	427,0
Capital	535,5	32,9	570,0
Brasil	344,7	76,2	425,9

Fonte: Prado (2003).

Gráfico 5 – Receitas municipais per capita – por tamanho dos municípios



Fonte: Prado (2003).

fontes de transferência, que explica esse estranho perfil. Além disso, até a-gora não se enfrentou a necessária revisão dos critérios de rateio do **Fundo de Participação dos Municípios**, conforme previsto na Constituição de 1988.

Tamanhos desequilíbrios são fontes de desperdício dos escassos recursos públicos. Eles tornam difícil e problemática a adoção de mecanismos de co-

operação intergovernamental, que poderiam melhorar as políticas públicas sem comprometer a responsabilidade fiscal. A esse respeito, vale citar a experiência recente na área da educação, com o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), que trouxe importantes resultados para a universalização do acesso à escola.

Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – Trata-se de um fundo cujos recursos são distribuídos entre os municípios do país, de acordo com critérios de população e de renda per capita. Assim como o Fundo de Participação dos Estados, foi criado com a reforma tributária de 1966/67. Desde 1988, este fundo conta com 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

1.3. As distorções do sistema tributário

As restrições ao corte de gastos, somadas à deterioração da qualidade do sistema tributário, provocada pela necessidade de promover o ajuste fiscal com aumento de impostos economicamente ineficientes e socialmente perversos, acabam por elevar o chamado **custo-Brasil**, reduzir a competitividade das exportações e limitar a expansão do mercado interno.

A tabela 6 mostra a evolução e a composição da carga tributária entre 1998 – ano que antecede o início do compromisso assumido pelo governo brasileiro com a austeridade fiscal – e 2003. Como se percebe, a carga tributária cresceu, nesse período, de 29,7% para 34,9% do PIB (ver gráfico 6). Por si só, esse expressivo aumento, num período de tempo pequeno em que a

economia se manteve estagnada, já seria suficiente para afetar o crescimento. Ele eleva o custo da produção nacional, reduz o poder de consumo da sociedade e conduz o mercado interno a um estreitamento. Essas implicações ainda se tornam mais graves quando se observa sua composição.

Como se depreende dos dados contidos na mesma tabela, o crescimento da carga tributária explica-se, em sua quase totalidade, pelo aumento das contribuições sociais destinadas ao financiamento da Seguridade Social (+3,2% do PIB), de outras contribuições econômicas e sociais (+0,3% do PIB) e pelo aumento da arrecadação do ICMS (+1,1% do PIB). De fato, ainda que a arrecadação do imposto de renda tenha crescido 1,2% do PIB, entre 1998 e 2003, esse aumento foi parcialmente neutralizado pela redução de arrecadação e participação, no PIB, de

Custo-Brasil – Corresponde ao custo da produção nacional, que determina o nível de competitividade da economia brasileira nos mercados externos e em relação ao produto importado.

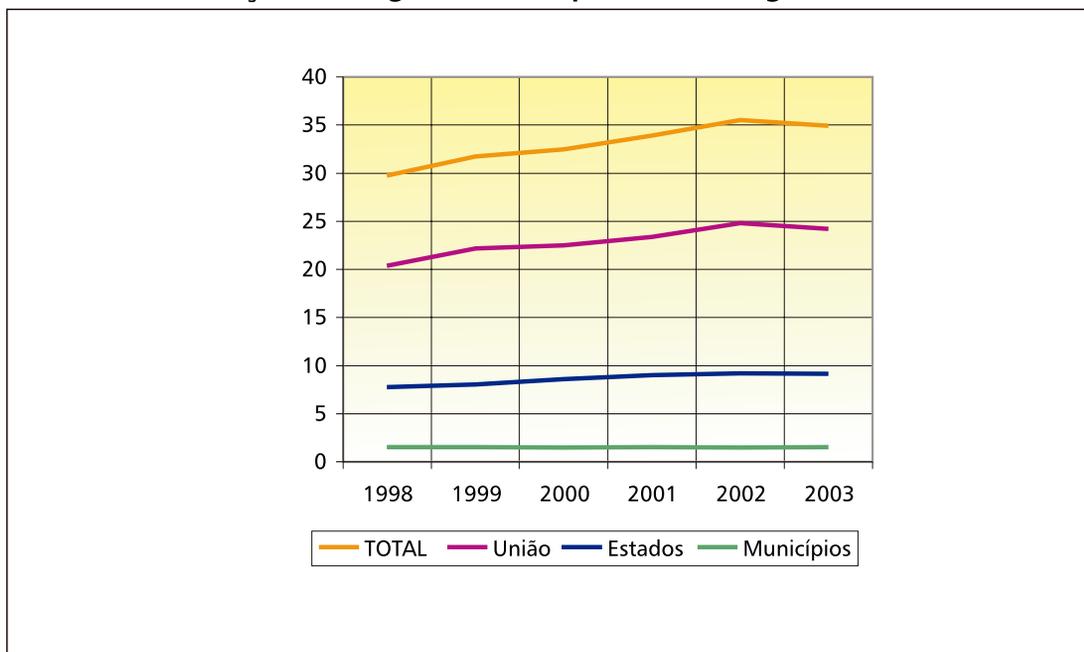
Tabela 6 – Composição da carga tributária brasileira, 1998-2003

(Em % do PIB)

Esferas de governo/tributos	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tributos federais						
Imposto de renda	5,22	5,67	5,43	5,79	6,72	6,41
IPI	1,76	1,67	1,70	1,61	1,46	1,26
Outros impostos	1,17	1,37	1,10	1,10	0,93	0,84
Contr. previdenciária	5,10	4,87	5,06	5,09	5,28	5,19
Cofins	1,93	3,17	3,50	3,79	3,77	3,74
CPMF	0,89	0,82	1,31	1,43	1,51	1,48
CSLL	0,72	0,69	0,79	0,75	0,92	1,04
PIS	0,78	0,97	0,87	0,93	0,83	0,94
Outras contribuições	0,36	0,45	0,43	0,49	0,57	0,56
FGTS	1,84	1,79	1,70	1,76	1,67	1,60
Cide-combustíveis	0,0	0,0	0,0	0,0	0,56	0,54
Outros tributos federais	0,63	0,67	0,58	0,63	0,52	0,61
Tributos estaduais						
ICMS	6,66	6,97	7,47	7,86	7,83	7,73
Outros tributos estaduais	1,12	1,09	1,09	1,16	1,36	1,41
Tributos municipais						
ISS	0,58	0,60	0,55	0,57	0,59	0,59
IPTU	0,46	0,43	0,41	0,44	0,48	0,50
Outros tributos municipais	0,51	0,51	0,51	0,52	0,43	0,41
TOTAL	29,74	31,74	32,49	33,92	35,53	34,88

Fonte: Secretaria da Receita Federal. Carga Tributária no Brasil (2003). Brasília, Receita Federal. Coordenação Geral de Política Tributária, dezembro de 2004 (Estudos Tributários 11 e 13).

Gráfico 6 – Evolução da carga tributária por esfera de governo, 1998-2003



Fonte: Ministério da Fazenda (MF)/STN e Secretaria da Receita Federal.

0,5% do IPI e de 0,3% dos demais tributos do Orçamento Federal.

Há conseqüências negativas para produção, investimentos e exportação vindas do aumento das contribuições sociais – apesar de modificações recentes na sua forma de cobrança – e também do ICMS, em virtude da dificuldade de aproveitamento dos seus créditos. Fica claro, portanto, que o aumento dos tributos caminhou na contramão da modernização tributária requerida pela globalização e pela abertura da economia. Nesse período, o retrocesso na qualidade da tributação nacional, que se observa desde o final da década de 70, ganhou nova velocidade, como indica a cronologia das contribuições sociais apresentada no quadro 1 adiante.

De fato, considerando apenas as contribuições que financiam a Seguridade Social, juntamente com as demais contribuições econômicas e sociais cobradas pela União (FGTS, Cide-combustíveis, salário-educação), verifica-se que sua participação na carga tributária chegou a 45% em 2003. Esse percentual

elevado dá uma boa idéia do que a ineficiência da tributação representa em perda para a competitividade na produção nacional e para o crescimento econômico. Apesar de o governo ter aprovado a extinção parcial da cumulatividade do PIS, a partir de 2003, e da Cofins, a partir de 2004, as novas regras aplicadas à cobrança desses tributos ainda estão longe de serem suficientes para eliminar as distorções que eles acarretam.

Além de ruim para a economia, a política tributária dos últimos anos também ignorou a questão da equidade, com 80% do valor arrecadado por impostos indiretos e apenas 20% por impostos diretos (imposto de renda e impostos sobre o patrimônio).

As limitações apontadas precisam ser removidas para que o Estado possa recuperar sua capacidade de implementar políticas ativas de desenvolvimento. Para isso, é necessário desmontar a armadilha criada pela Constituição de 1988 nos campos fiscal e social. Esta promoveu a descentralização da competência tributária entre governo

QUADRO 1 – Cronologia do avanço das contribuições sociais na estrutura tributária

Ano	Fatos
1988	Constituição prevê, no Artigo 195, a criação de novas contribuições para o financiamento da Seguridade Social
1988	Criação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), de acordo com a Lei nº 7.689/88
1990	Aumento da alíquota do Finsocial/ Cofins para 2% e mudanças na forma de cobrança do PIS
1991	Criação da Cofins em substituição ao Finsocial
1994	Criação do Fundo Social de Emergência (FSE) e do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF)
1996	Criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) para o financiamento da saúde
1999	Aumento da alíquota da Cofins para 3%
2002	Criação do Cide-combustíveis
2003	Extinção parcial da cumulatividade do PIS e aumento da alíquota de 0,65% para 1,65%
2004	Extinção parcial da cumulatividade da Cofins e aumento da alíquota de 3% para 7,6%

federal, estados e municípios, mas inviabilizou formas de conciliar essa descentralização com a ampliação dos direitos sociais. Para que se entenda a natureza dessa armadilha é necessário explicar como ela se origina.

2. QUAIS A ORIGEM E AS CAUSAS DO AGRAVAMENTO DAS LIMITAÇÕES DOS RECURSOS E DA ATUAÇÃO DO ESTADO?

As limitações que o Estado brasileiro enfrenta na atualidade para implementar políticas de desenvolvimento têm origem em duas mudanças importantes. Ambas foram introduzidas pela Constituição de 1988, nos capítulos referentes ao federalismo fiscal e aos direitos sociais. A despeito do mérito e das intenções que as motivaram, essas mudanças e a reação a elas explicam o padrão seguido nos últimos anos para promover o ajuste fiscal requerido pela estabilização da economia e o enfrentamento das turbulências internacionais.

2.1. Origem: o federalismo fiscal e os direitos sociais na Constituição de 1988

Fruto de um amplo movimento da sociedade que pôs fim ao regime militar (1964-1985), a Constituição Federal de 1988 catalisou o sentimento domi-

nante das forças de oposição. Estas identificavam, à época, descentralização como redemocratização e a apontavam como o caminho seguro para garantir mais direitos sociais para a população e maior controle do Estado. Depois de vinte anos de autoritarismo, de concentração de poder e de recursos no Poder Executivo federal, parecia natural crer que descentralizar o poder e a oferta de políticas públicas fosse uma ação eficaz para responder aos anseios da sociedade por mais direitos de cidadania.

Assim, na elaboração da Constituição, procurou-se combinar elementos que garantiriam o fortalecimento financeiro dos governos estaduais e municipais, alterando a equação de distribuição do bolo tributário que vigorou no regime militar. Tal medida objetivava dar condições financeiras a essas esferas de governo de participar do esforço de cobertura e de financiamento dos direitos sociais, que também foram ampliados.

Contudo, como se pretende demonstrar, o caminho encontrado para conciliar a descentralização dos tributos com a ampliação dos direitos sociais está na raiz das dificuldades enfrentadas pelo Estado brasileiro a partir da década de 90 para promover um ajuste fiscal de melhor qualidade.

A Constituição de 1988: construindo os direitos da cidadania

O objetivo de ampliação dos direitos da cidadania que norteou a Constituição de 1988 é explicitado nas mudanças introduzidas nos capítulos do sistema tributário nacional (Título VI, Cap.I) e da ordem social, no capítulo específico da Seguridade Social (Título VIII, Cap.II). Tratados separadamente, esses temas ressentiram-se da ausência de elos que lhes dessem organicidade e consistência. Como conseqüência, produziram efeito contrário ao pretendido. Seus resultados acabaram por anular parte dos ganhos da descentralização promovida e tornaram problemática a cobertura dos direitos sociais ampliados.

A descentralização tributária

Com respeito à descentralização tributária, não existem dúvidas de que as mudanças da nova Constituição contribuíram, de forma expressiva, para o fortalecimento do federalismo no país. Elas ampliaram a autonomia dos governos municipais e estaduais, promoveram considerável redistribuição do bolo tributário em prol dos estados e municípios e inverteram a equação da distribuição das receitas característica do regime militar. De fato, estados e municípios ganharam maior autonomia tributária com a nova Constituição, pois passaram a determinar as alíquotas de alguns de seus impostos e recuperaram da União sua prerrogativa de conceder isenção de seus próprios tributos. Todavia, o aspecto mais importante para o aumento dessa autonomia foi a ampliação do campo de competência de tributação de estados e municípios, o que ampliou sua capacidade de gerar receitas próprias.

Os municípios, que no sistema anterior contavam com apenas dois impostos tradicionais, o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e o ISS (Imposto Sobre Serviços), passaram a contar com o Itbi (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis *intervivos*) e com o Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis (IVVC). Os estados também ampliaram seu campo de competência, na substituição do antigo ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) pelo atual ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), que incluiu os serviços de transporte rodoviário (ISTR) e comunicações (ISC). O ICMS incorporou também, em sua base, os impostos únicos – sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL), sobre Energia Elétrica (IUEE) e sobre Minerais (IUM). Até então, esses impostos eram cobrados pela União e repartidos entre as esferas governamentais para aplicação de seus recursos na infra-estrutura.

Mas foi na partilha das receitas tributárias entre governo federal, estados e municípios que mais se avançou na descentralização dos recursos públicos. A nova partilha resultou de pressões feitas por representantes de interesses estaduais e municipais, ao longo de todo o Congresso Constituinte, para aumentar sua participação no bolo tributário. Ao final, conseguiu-se a aprovação de uma proposta de redistribuição de receitas que ia muito além do que fora apresentado pela Comissão de Reforma Tributária e Administrativa (Cretad)¹, criada pelo governo para elaborar sugestões a respeito.

Na proposta aprovada, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE) tiveram seus percentuais elevados, respectivamente, de 17% para 22,5% e de 14% para 21,5%. A estes foram adicionados mais 3% destinados ao Fundo

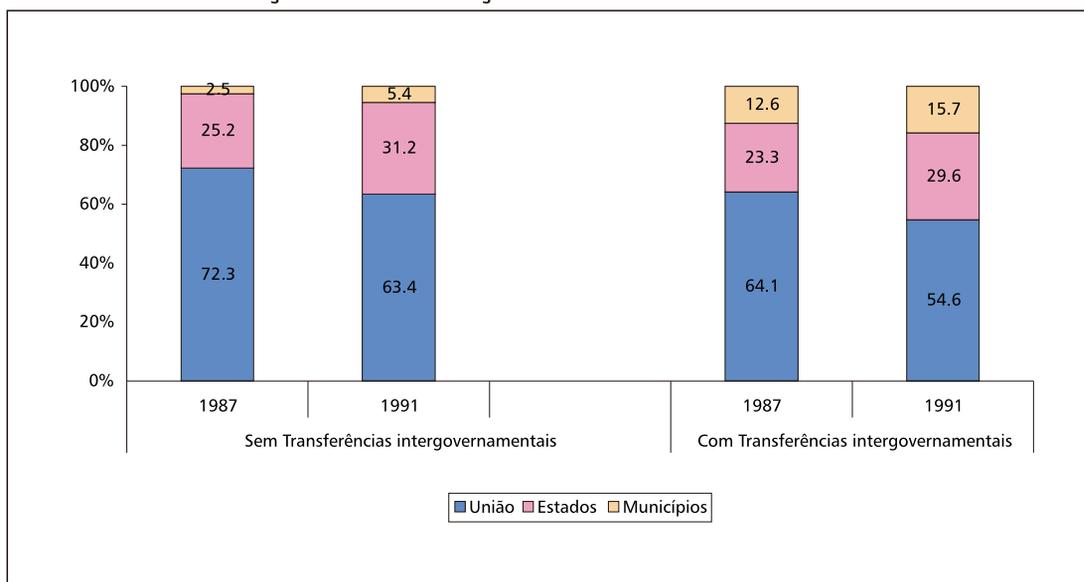
Constitucional de Financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, criado com a Constituição. Além disso, do montante arrecadado do IPI, mais 10% seriam destinados ao Fundo de Compensação das Exportações de produtos manufaturados, criado para compensar estados e municípios de perdas de receitas do ICMS provocadas pela isenção desse imposto nos produtos exportados, prevista na Constituição. Isso significa que dos dois impostos tradicionais mais importantes que permaneceram na esfera da União com as mudanças realizadas (o IR e o IPI), a ela caberia apenas 53% da arrecadação do primeiro e 43% do segundo. Isso já sinalizava dificuldades para o cumprimento das novas responsabilidades que lhe foram atribuídas.

Os efeitos gerados por essas mudanças nos três anos após a promulgação da Constituição não deixam dúvidas sobre a melhoria para os governos estaduais e municipais em detrimento da União. Em relação à arrecadação direta de tributos, a União viu sua participação na carga tributária declinar de 72,3%, em 1987, para 63,4%, em

1991, enquanto a dos estados aumentou de 25,2% para 31,2% e a dos municípios de 2,5% para 5,4%, no mesmo período. Esses ganhos foram ainda maiores ao se considerar o conceito de recursos efetivamente disponíveis, que é obtido descontando-se as transferências intergovernamentais: a participação da União no bolo tributário é reduzida de 64,1% para 54,6%, entre 1987 e 1991, mas a dos estados aumenta de 23,3% para 29,6%, e a dos municípios de 12,6% para 15,7% nesse mesmo período² (ver gráfico 7). Para a União, que perdia expressiva participação no conjunto das receitas, tais perdas só poderiam ser compensadas com a transferência de encargos seus para estados e municípios, o que, aliás, era a justificativa para essas mudanças e, mesmo assim, supondo-se que o nível da carga tributária se mantivesse.

Apesar do aumento na parcela da receita federal que compõe a base dos fundos constitucionais divididos com estados e municípios (o FPE e o FPM), a alteração nos critérios de partilha desses fundos foi remetida a uma lei complementar que acabou não sendo feita.

Gráfico 7 – Mudanças na distribuição das receitas tributárias



Fonte: MF/STN.

Em conseqüência, agravaram-se as distorções com respeito à repartição horizontal de recursos na Federação.

Além disso, com a incorporação dos impostos únicos (IUCL, IUEE, IUM) e dos impostos especiais (ISTR e ISC) – então de competência da União – à base de incidência do ICMS, de competência estadual, retirou-se do governo federal uma importante fonte de recursos para investimentos vitais em infra-estrutura econômica, em áreas como energia, transportes, comunicações e saneamento. No entanto, a expectativa de que a ampliação da base tributária de estados e municípios gerasse novos mecanismos de cooperação federativa, voltados para a cobertura dos direitos sociais, não se concretizou.

A Seguridade e a ampliação dos direitos sociais

O conceito de Seguridade Social da Constituição de 1988 procurou construir uma rede de proteção social e garantir a ampliação dos direitos de cidadania, com a universalização de acesso e a prestação de alguns serviços públicos essenciais à população. Ele foi definido no seu artigo 194 como "...um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar, observado o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social". Embora tenha ampliado consideravelmente o contingente de beneficiários, o conceito apenas abrigou atividades que já eram atendidas pela Previdência Social na estrutura anterior, tanto a concessão de benefícios da Previdência, quanto as ações da saúde e da assistência social. Outras dimensões relevantes como a educação, a moradia e o saneamento

foram excluídas dessa definição e receberam outro tratamento, inclusive quanto a seu custeio.

Para seu financiamento, foi estabelecido no artigo 195 que a "seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: a) dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; b) dos trabalhadores; e c) sobre a receita de concursos e prognósticos". O objetivo dessa ampliação foi diversificar as bases de seu financiamento e protegê-las dos efeitos dos ciclos econômicos. É importante observar que, conforme o texto constitucional, previa-se que estados e municípios deveriam concorrer para o financiamento da Seguridade Social. Para isso, contariam com os recursos da descentralização tributária.

Inaugurou-se, assim, uma forma particular de vinculação de receitas, com a separação formal, no Orçamento Geral, dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social. Mas as receitas previstas para o último não eram destinadas a financiar uma despesa específica, mas um conjunto de gastos classificados como pertencentes e de responsabilidades da Seguridade. Para os demais programas sociais, não incluídos nesse conceito, os recursos deveriam ser providos pelo Orçamento Fiscal, como os da educação e de outras despesas sociais não protegidas por outra norma legal.

Embora não fosse matéria de texto constitucional, a colaboração financeira dos governos estaduais, do Distrito Federal e municípios era imprescindível para garantir a materialização dos novos direitos constitucionais. Em relação aos direitos individuais, o Regime Geral

da Previdência Social (RGPS), até então restrito aos trabalhadores urbanos, foi estendido para todos os trabalhadores formais, sendo estabelecido o salário mínimo como piso para todos os benefícios de duração continuada. Para os indivíduos com mais de 65 anos, foi mantida a antiga renda vitalícia a todos os que possam comprovar contribuições temporárias para a Previdência. Aos trabalhadores rurais informais foi garantido um regime especial de previdência, elevando-se de meio para um salário mínimo o piso para as aposentadorias e pensões; além disso, houve uma recomposição no valor dos benefícios, para corrigir as distorções anteriores. No plano dos direitos coletivos, reforçou-se a proposta de universalização da saúde e da assistência, que deveria ser amparada e financiada pelos recursos do orçamento da Seguridade. Por isso, a cooperação financeira das esferas subnacionais, de estados, Distrito Federal e municípios, era indispensável para viabilizar este novo modelo³.

Contava-se, assim, para o financiamento da Seguridade, não apenas com os recursos das contribuições sociais previstos no artigo 195, mas também com dotações orçamentárias dos demais membros da Federação propiciadas pela ampliação de suas bases tributárias. Todavia, a impossibilidade de regulamentar a proposta do orçamento da Seguridade Social, que dependia da adesão voluntária de estados, Distrito Federal e municípios, acarretou dificuldades para que o Estado atendesse às novas responsabilidades sociais determinadas pela Constituição.

Compelido a assumir sozinho o ônus de sustentar os novos direitos, e diante das perdas de recursos que sofrera, o governo federal pôs em marcha, já a partir do primeiro ano após a promulgação da nova Carta Magna, um pro-

cesso de ajuste em suas finanças, que, por suas características, prejudicou a competitividade da economia e foi enfraquecendo a Federação.

Assim, embora tenha sido pensada para revitalizar a Federação, a descentralização de recursos a enfraqueceu, porque não foi acompanhada por uma distribuição também dos encargos entre os governos e de novos mecanismos de cooperação intergovernamentais, o que passou a condicionar a natureza do ajuste fiscal. Ajuste esse que, apoiado em uma carga tributária crescente e alimentada por impostos de má qualidade, passa a prejudicar o crescimento da economia.

2.2. A natureza do ajuste e o agravamento das limitações do Estado

O ajuste dos anos 90

O ambiente econômico que se seguiu à Constituição de 1988 não se mostrou favorável para acomodar as inevitáveis pressões resultantes de redução das receitas do governo federal e do aumento de gastos com direitos sociais. Após o fracasso dos programas de combate à inflação da década de 80, tornou-se cada vez mais evidente a ameaça de um processo hiperinflacionário. Em 1988, a taxa de inflação no país alcançou temerários 1.117%, de acordo com o IGP-DI da FGV. Mesmo com o PIB apresentando um crescimento negativo de -0,06% no ano, o descontrole inflacionário indicava a necessidade de adoção de medidas restritivas para reverter a situação de instabilidade. Lançado em 15 de janeiro de 1989, o Plano Verão, que acabou se revelando de fôlego curto como programa de estabilização, foi o instrumento de travessia com o qual se procurou estancar este processo e trans-

ferir para o governo que tomaria posse no ano seguinte a responsabilidade por sua solução.

No campo fiscal, apesar da reforma orçamentária realizada em meados da década de 80, com o objetivo de melhorar a eficiência do gasto, dar transparência à situação das contas públicas e melhorar o controle dos focos de pressão inflacionária, a situação continuou crítica. Em 1989, primeiro ano após a promulgação da Constituição, o governo federal arcou com pesados encargos de juros da dívida pública, com forte impacto nas **contas públicas**: seu déficit operacional subiu para 6,9% do PIB, bem acima do registrado no ano anterior.

Premido pela instabilidade macroeconômica e por uma progressiva deterioração das contas públicas, o governo federal passou a aumentar as receitas. Com espaço reduzido para equilibrar o orçamento pelo lado dos gastos, dadas as vinculações estabelecidas na Constituição de 1988, com a criação da Seguridade Social, a saída foi se utilizar da brecha para a cobrança das contribuições sociais previstas no artigo 195 da própria Constituição. Essa opção revelou-se prejudicial para a competitividade econômica, por apoiar-se em impostos de incidência cumulativa. E também para a Federação, por gerar novas estruturas de transferências intergovernamentais de recursos com lógicas e critérios distintos, que ampliaram as desigualdades entre os orçamentos dos entes federados. Os resultados produzidos com o ajuste deixaram clara a inconsistência das mudanças promovidas na Constituição, com as quais se procurou conciliar a descentralização tributária com a ampliação dos direitos sociais.

A situação da economia também não permitiu que os governos subnacionais contribuíssem como era espera-

do para o financiamento dos direitos sociais. O gráfico 8, que mostra a participação anual do ICMS em porcentagem do PIB, revela o impacto da má situação econômica para os governos estaduais, em perdas de arrecadação de seu principal imposto. Após um expressivo crescimento em 1989 e 1990, o ICMS ingressa numa trajetória de declínio a partir de 1991 e nela se mantém até 1993, quando sua participação no PIB já é 1,2% inferior à de 1990. Somente em 1994, com a retomada do crescimento e o início do Plano Real, a arrecadação do ICMS, como proporção do PIB, volta aos níveis alcançados após a Constituição de 1988.

Com sua principal fonte de receita enfraquecida, os estados e, em menor grau, os municípios, perdem boa parte dos ganhos obtidos com a nova Constituição e também sua capacidade para contribuir no financiamento dos direitos sociais. Os governos estaduais foram pressionados também pelos benefícios criados ou ampliados com a Constituição e, em alguns casos, pelos próprios aumentos que concederam ao funcionalismo. Assim, tornou-se necessário aos governos, em especial aos estaduais, recorrer a dívidas para complementar suas necessidades de caixa, modificando a equação de financiamento contemplada na Constituição. Com isso, suas finanças ingressaram num quadro de desequilíbrios.

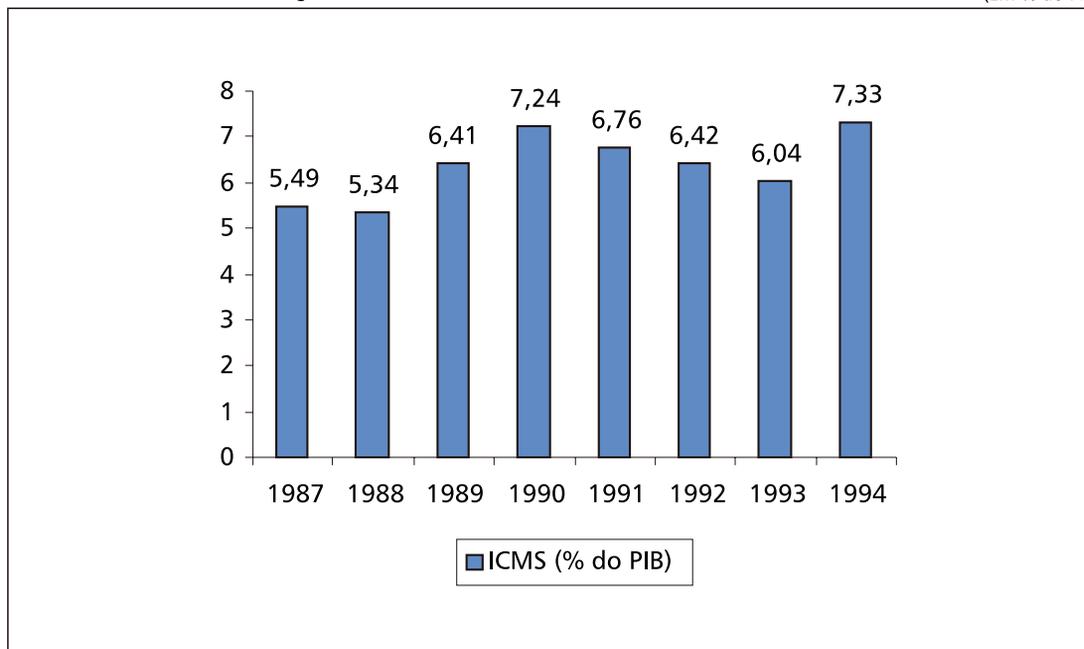
Conforme as exigências do ajuste fiscal tornavam-se crescentes, ganhava força a interação negativa entre as duas principais mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 no campo fiscal: a descentralização tributária e a Seguridade Social. Sem contar com a cooperação dos governos subnacionais para financiar a Seguridade e sem fundos suficientes para fechar suas contas, tornou-se imperativo para o governo federal recorrer, várias vezes, às contri-

Contas públicas –

Correspondem às contas do setor público, ou seja, de suas receitas e despesas, podendo, em determinados casos, estar se referindo a todos os segmentos que as compõem, como o governo federal, os estados, os municípios, as empresas estatais. Quando as receitas são insuficientes para cobrir suas despesas, gera-se um déficit orçamentário (ver *Superávit ou déficit das contas públicas – primário*, à pág.3). Quando são iguais ou superiores, tem-se equilíbrio ou superávit orçamentário. São três os conceitos utilizados para avaliar o resultado das contas públicas: o nominal, o operacional e o primário. O nominal considera, além dos gastos ativos do governo (ou despesas primárias), os juros e a correção monetária da dívida, incorporando, portanto, o efeito da inflação sobre as contas públicas. O operacional exclui a correção monetária da dívida (o efeito da inflação). O primário exclui também os encargos da dívida na forma de juros. Em situação de estabilidade monetária, o conceito operacional perde significado, sendo relevantes apenas os conceitos nominal e primário.

Gráfico 8 – Arrecadação do ICMS, 1987-1994

(Em % do PIB)



Fonte: Varsano et alii (1998).

buições sociais para atender às suas necessidades financeiras. Isso fez o Estado avançar ainda mais rapidamente no desmonte da fronteira entre o orçamento fiscal e o da Seguridade Social.

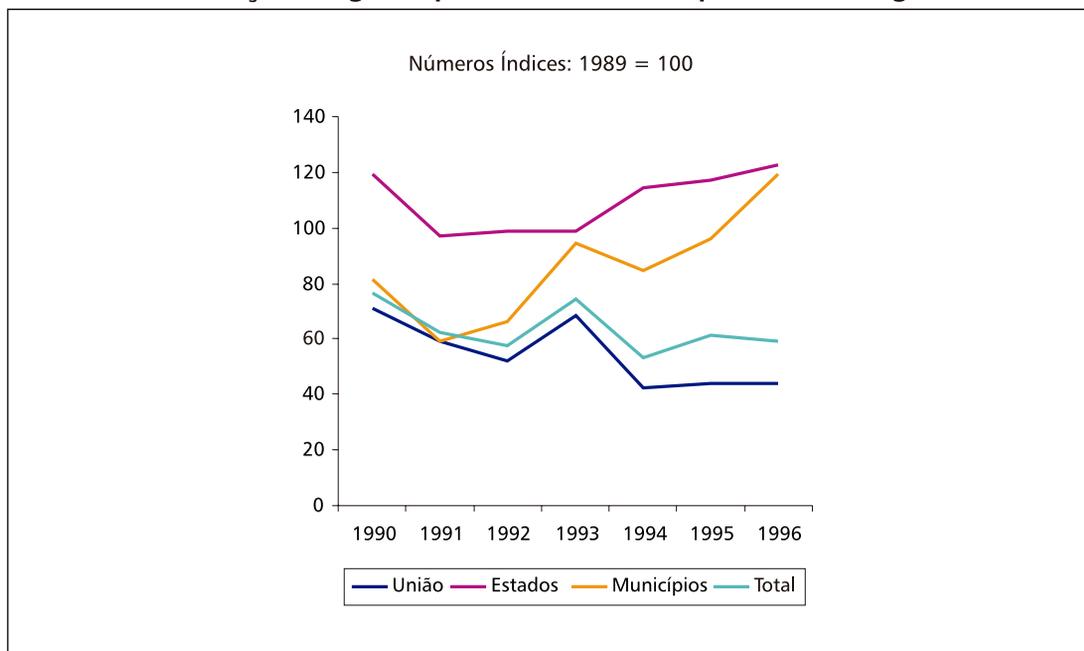
De outra parte, no interior da Seguridade, o avanço dos gastos previdenciários sobre os recursos a ela destinados explicitou um outro conflito, entre os direitos individuais (previdenciários) e os direitos coletivos (da saúde e assistência), mostrando a impropriedade de terem sido abrigados direitos de natureza diferentes sob um mesmo mecanismo de garantias financeiras.

Diante das crescentes pressões de gastos previdenciários provocados pela nova Constituição, as políticas universais da Seguridade (assistência e saúde) vão, gradativamente, perdendo recursos para a área da Previdência Social. Em 1993, a crise de financiamento da saúde se agrava, pois o INSS corta parte do repasse de recursos para ela destinados, embora, ainda nesse ano, a contribuição sobre a folha de salários tenha respondido por 33% do total de

seus gastos. Mas a decisão de tornar a arrecadação do INSS exclusiva da Previdência federal reduziu consideravelmente os recursos para as demais áreas incluídas na Seguridade nos anos seguintes. Também sepultou de vez a tese de uma seguridade social amparada na diversificação das fontes e na solidariedade do seu financiamento. A crise financeira da saúde só foi mitigada mediante empréstimos de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para a cobertura de parte de suas necessidades (ver tabela 8 adiante, à pág. 277).

O gráfico 9 revela o desmonte do conceito de Seguridade Social por meio da queda dos recursos destinados ao setor de saúde e do divórcio oficialmente sacramentado com a dissolução da união financeira que a sustentava. A pequena recuperação que se verificou em 1993 foi logo abortada pela decisão do governo de tornar a arrecadação do INSS a única forma de financiamento da Previdência Social. No entanto, a recusa em reconhecer essa no-

Gráfico 9 – Evolução do gasto público em saúde, por esfera de governo*



Fonte: Fundação de Desenvolvimento Administrativo (Fundap, 2001).

Nota: *Conceito de Origem dos Recursos.

va realidade continuou criando sucessivos problemas para o ajuste fiscal.

Passados, portanto, poucos anos após a promulgação da Constituição, tornaram-se notórias as dificuldades para viabilizar algumas de suas determinações mais importantes. Estas vieram à tona num contexto de crise econômica e de acentuados desequilíbrios fiscais. O financiamento da Seguridade, para ser viabilizado, dependia da destinação voluntária de recursos no orçamento dos governos subnacionais. E isso não ocorreu devido ao desempenho negativo da economia, que anulou boa parte dos ganhos obtidos com a descentralização promovida pela nova Constituição.

Nesse quadro, a revisão constitucional prevista para ter início em outubro de 1993 – cinco anos após a promulgação da Carga Magna – apresentava-se como uma nova oportunidade para que os erros cometidos em sua elaboração fossem corrigidos. Todavia, essa oportunidade valiosa não foi aproveitada. Desde então, optou-se por ajus-

tes pontuais em resposta às exigências colocadas para viabilizar o Plano Real, o programa de estabilização lançado em 1994 com o objetivo de derrotar o processo hiperinflacionário que novamente ameaçava o país.

O ajuste fiscal provisório realizado no primeiro ano de vigência do Plano Real foi benéfico para melhorar a situação das contas públicas. No entanto, acentuou o padrão que já vinha sendo implementado, pois priorizou o aumento de receitas com a expansão da apropriação das contribuições sociais e rompeu a fronteira que deveria separar o orçamento fiscal do orçamento da Seguridade Social, com a desvinculação de 20% das receitas da Seguridade Social.

A estabilização da moeda fez surgir novas pressões sobre os gastos públicos, em função dos principais fatores a seguir resumidos.

- A extinção do “imposto inflacionário”, que se tornara uma importante fonte de receitas dos governos em geral. Enquanto as aplicações financeiras engordavam as receitas, a in-

flação corroía os gastos públicos ao longo do tempo.

- Os aumentos de salários concedidos pelos governos subnacionais ao funcionalismo público em 1994 (ano de eleições para os estados e a República) e em 1995, em razão da melhoria da arrecadação proporcionada pelo Plano Real. No caso do governo federal, pelo reajuste do salário mínimo, que teve impacto negativo nas contas da Previdência, e pela correção de 23% dos salários de seus servidores ativos e inativos, em 1995.
- A própria arquitetura do Plano Real, que, ao usar como âncora do programa o câmbio nominal, acompanhado da manutenção de elevadas taxas de juros, deflagrou um forte processo de endividamento público e tornou a economia mais vulnerável a crises internacionais.

A vulnerabilidade trazida pelo Plano Real adicionou outros ingredientes ruins para a qualidade do ajuste fiscal, pois uma seqüência de crises externas afetou o Brasil a partir de 1995. Elas tornaram necessário avançar mais rapidamente no caminho que vinha sendo trilhado para manter a estabilidade da economia, acarretando mais impostos e novas derrubadas na cerca que supostamente deveria separar os dois orçamentos.

No âmbito da Seguridade Social, o avanço dos benefícios previdenciários sobre os recursos não deu trégua. O crescimento dos benefícios previdenciários, impulsionados por aumentos no salário mínimo, drenaram recursos da Saúde e da Assistência Social. Com o agravamento da crise da Saúde em 1996, cuja dimensão foi antes abordada, renovaram-se as pressões do setor por outra fonte de financiamento. Estas culminaram com a criação da Contribuição Provisória sobre Movimen-

tação Financeira (CPMF), que passou a representar 30% das receitas totais destinadas à Saúde. A pressão da Saúde por outras fontes de financiamento deu mais uma demonstração de falência da solidariedade implícita na proposta da Seguridade Social (ver gráfico 9 à pág. anterior).

O ambiente de aperto fiscal resultou no abandono da proposta de reforma tributária enviada ao Congresso Nacional em 1995. Ela passou a ser vista como uma ameaça ao ajuste fiscal de curto prazo, que poderia acarretar perdas de receitas para o governo federal. Optou-se, então, por algumas medidas paliativas para os problemas trazidos pela má qualidade da tributação, principalmente para as exportações. Mas essas medidas repercutiram negativamente na Federação. Vale apontar as que mais se destacam a esse respeito.

- O ressarcimento, aos exportadores, a partir de 1996 (Lei nº. 9.363) dos valores referentes às contribuições da Cofins e do PIS/Pasep contidos nos insumos dos produtos exportados. Esse ressarcimento era feito por meio da dedução desses valores nos recolhimentos do IPI devidos por empresas industriais exportadoras. Essa medida reduziu os recursos dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios.
- A instituição da Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir), de 13 de setembro de 1996, com a qual se procurou incentivar as exportações. Ela eliminou a incidência do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semi-elaborados. Também assegurou às empresas créditos na aquisição de bens de capital, na compra de energia elétrica e serviços de comunicação, numa primeira etapa e, em etapa posterior, sobre todo material de uso e consumo feito pelas empresas. Embora com a lei te-

nha sido criado um seguro-receita, mecanismo para compensar as perdas de receitas dos estados, este se revelaria insuficiente para repô-las.

Com a progressiva deterioração das condições fiscais e financeiras dos governos subnacionais, especialmente dos estados, o governo federal concluiu, em 1999, o processo de renegociação de suas dívidas, transformadas então em dívidas contratuais com a União – por meio de contratos que estabeleceram limites para seus gastos e endividamento e que se mostraram importantes peças de ajuste e disciplina fiscal para esse segmento do setor público.

O aprofundamento do ajuste e seus limites a partir de 1999

Com a mudança na condução da política econômica a partir de 1999, a questão fiscal passa a ser tratada com maior rigor. A geração de superávits primários e o controle da dívida transformam-se em compromissos fundamentais. Mas apesar da geração de superávits em níveis elevados e crescentes, a dívida pública continuou a crescer em sua proporção do PIB, como se vê no gráfico 10 e na tabela 7. Disso resulta um novo aprofundamento do padrão de ajuste fiscal que já vinha sendo conduzido.

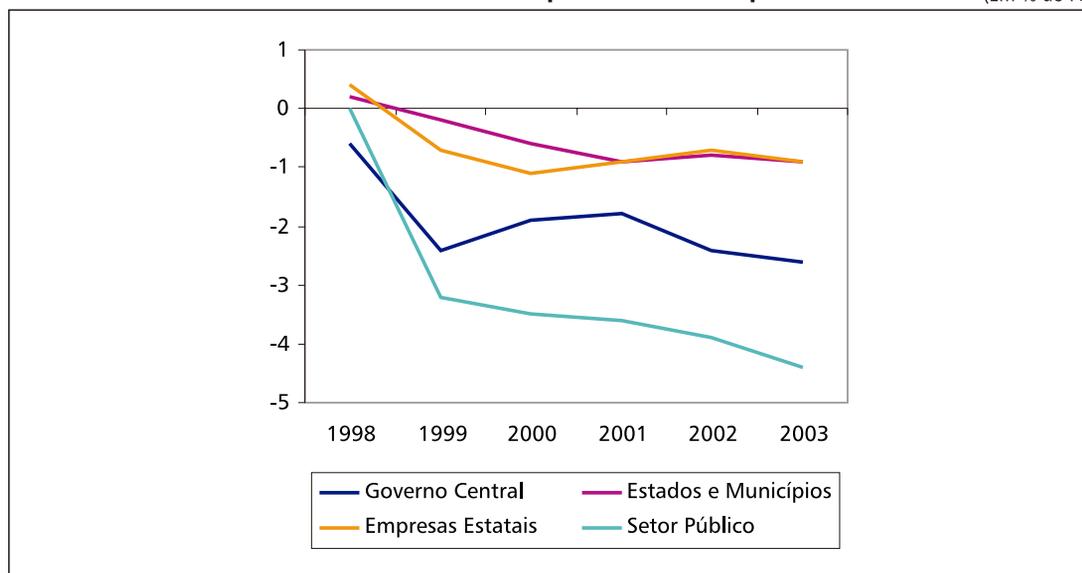
Tabela 7 – Necessidade de financiamento e dívida líquida do setor público

Ano	DLSP/PIB (%)
1998	43,1
1999	49,1
2000	48,8
2001	52,6
2002	55,5
2003	58,7

Fonte: STN/Banco Central (Bacen).

Gráfico 10 – Financiamento e dívida líquida do setor público

(Em % do PIB)



Fonte: MF/STN.

Assim, o aumento da carga tributária ganha novo impulso e chega em 2004 a pouco mais de 35% do PIB, mais de cinco pontos percentuais acima do nível, já elevado, de 1998. Como contrapartida, o governo aumenta o rigor na execução do orçamento e o contingenciamento das despesas não-obrigatórias.

O gráfico 11 traz a evolução da carga tributária anualmente, a partir de 1999, comparando-a aos superávits primários obtidos. Como se percebe, os ganhos adicionais registrados na carga tributária asseguraram o cumprimento das metas estabelecidas para os superávits no período 1998-2003, para o que também contribuiu o resultado das empresas estatais. Mas ao contrário do que se possa imaginar, mesmo o crescimento excepcional da carga tributária e a contenção dos investimentos das estatais têm sido insuficientes para garantir, com tranquilidade, o cumprimento das metas estabelecidas. Isso ocorre porque, no mesmo período,

também aumentaram as despesas obrigatórias incluídas no Orçamento Federal. Por isso, o governo ampliou o contingenciamento dos gastos para assegurar o cumprimento da meta fiscal.

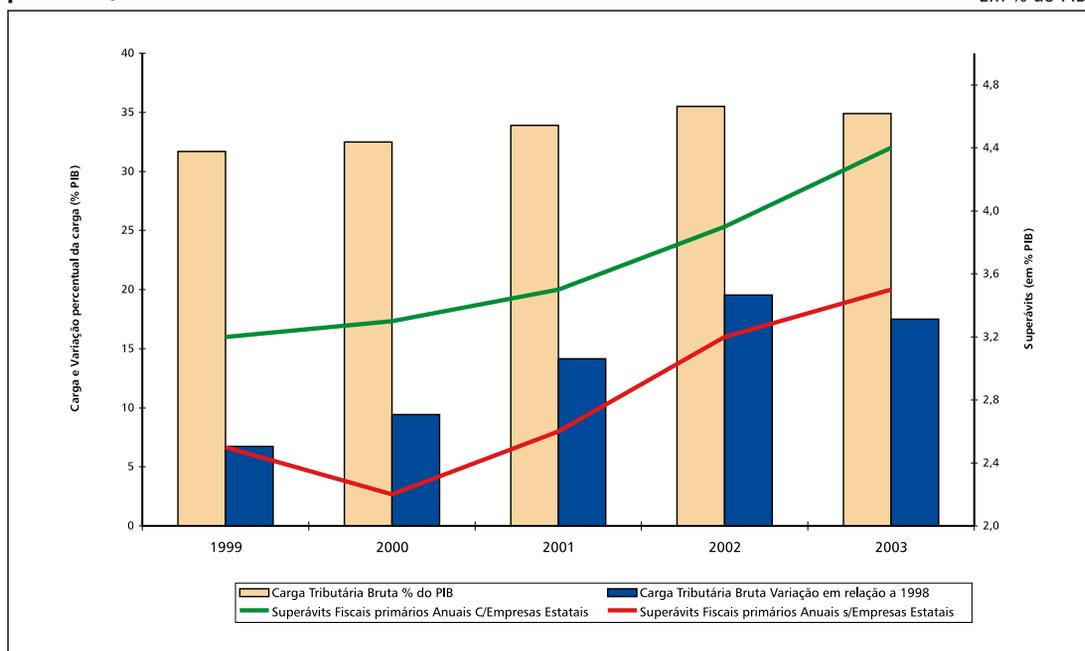
Todavia, o progressivo avanço das despesas obrigatórias sobre o orçamento aumenta seu grau de enrijecimento, tornando cada vez mais difícil o uso do contingenciamento. Ocorre que cortes maiores nos gastos que não são legalmente protegidos acabam afetando programas importantes para o país. O gráfico 12 mostra a utilização crescente de contingenciamento das despesas no Orçamento Federal, a partir de 1999.

As conseqüências do ajuste

Sob a ótica do equilíbrio federativo e do atendimento dos direitos sociais, o padrão do ajuste fiscal continuou produzindo resultados desfavoráveis. Os desequilíbrios horizontais nos recursos orçamentários por habitante, tanto entre os estados como entre os municí-

Gráfico 11 – Carga tributária anual e superávits primários anuais do setor público, 1999-2003

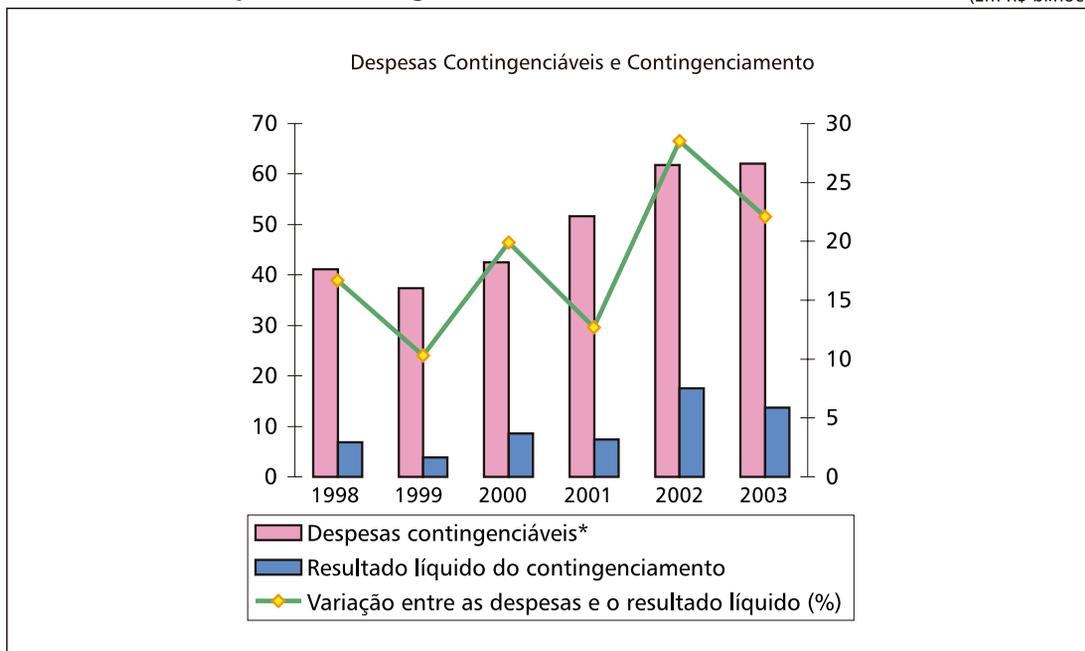
Em % do PIB



Fonte: Secretaria da Receita Federal/IMF e Bacen.

Gráfico 12 – Despesas contingenciáveis, 1998-2003

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Congresso Nacional. Decretos de Contingenciamento.

Nota: * Incluem despesas que não podem ser consideradas contingenciáveis, como as relativas às despesas mínimas com saúde previstas na Emenda Constitucional nº 29/2000.

pios, foram se acentuando à medida que novas formas de transferência e novos mecanismos de compensações somaram-se aos que já existiam, tornando a repartição territorial dos recursos públicos cada vez mais em desacordo com a concentração espacial dos problemas sociais.

Especificamente em relação aos direitos sociais, o aprofundamento do ajuste rompeu em definitivo as barreiras que separavam o orçamento fiscal e o da Seguridade. O governo passa a valer-se das receitas da Seguridade para custear as despesas obrigatórias que não param de crescer, principalmente previdenciárias, e viabilizar seu ajuste fiscal. É a implosão do conceito de Seguridade Social.

Esgotamento e limites do padrão de ajuste fiscal

Há várias indicações de que o padrão de ajuste seguido até agora atingiu seu limite, o que recomendaria a busca de alternativas que permitam

dar continuidade à política de austeridade fiscal, mas também resgatar o papel do governo de garantir políticas essenciais para o desenvolvimento.

Os sinais de esgotamento se manifestam numa repulsa generalizada a novos aumentos de carga tributária por parte dos agentes econômicos e da sociedade, a tal ponto de se transformar em compromisso do atual governo. Manifestam-se também nos efeitos provocados pelo arrocho nos gastos não-obrigatórios, principalmente nos investimentos, na economia e no próprio crescimento. Praticamente concluído, o processo de privatização das empresas estatais não deverá também mais aportar recursos expressivos para o abatimento da dívida, o que poderia aliviar as necessidades de geração de superávit primário.

Conforme enfatizado no primeiro capítulo, a restrição fiscal precisa continuar ainda por um bom tempo sob a forma de sustentação do superávit primário para reduzir o peso da dívida do Estado (ver capítulo *Estabilidade e*

Crescimento). Além do que, esta é afetada por variáveis sobre as quais o governo não tem controle. Foi o que se observou no período posterior a 1999 e, mais recentemente, em 2002, quando foi preciso aumentar o superávit primário em razão de turbulências externas. Frente a novas emergências, será difícil persistir num curso que aumentará os problemas de competitividade da economia, o equilíbrio da Federação e a oferta de políticas sociais. Daí a necessidade de buscar alternativas para mudar a natureza do ajuste em curso.

3. HÁ ALTERNATIVAS PARA SUPERAR AS LIMITAÇÕES DO ESTADO?

Até os dias atuais, o ajuste fiscal implementado evitou enfrentar o desafio de fazer a revisão do modelo de federalismo fiscal vigente no Brasil. Recusou-se, também, a admitir o óbvio: a falência da proposta da Seguridade Social e a ficção em que se transformou seu orçamento. Admitindo-se que continuar no atual padrão de ajuste fiscal seja problemático, essa postura precisa ser revista, mesmo porque as opções que vêm sendo contempladas para contornar as limitações ao investimento público, como as Parcerias Público-Privadas (PPPs) (ver capítulo *Estabilidade e Crescimento*), não são suficientes para dispensar a necessidade de ampliar o espaço do investimento no orçamento público. Também deve ser registrado que a sensata proposta de abrir espaço à ampliação dos investimentos, por meio de uma política que garanta um crescimento dos gastos de custeio inferior ao crescimento da economia e da arrecadação, como é o caso da Lei das PPPs, terá fôlego curto no quadro de rigidez orçamentária vigente e das renovadas pressões para afrouxar o garrote aplicado à contenção dos gastos correntes no custeio do Orçamento Federal.

Uma opção que tem sido de difícil execução consiste no aperfeiçoamento da gestão orçamentária para aumentar a eficiência do gasto, melhorando a capacidade de gestão das unidades de administração do setor público (Rezende e Cunha, 2003).

Resumindo: para a mudança no padrão do ajuste fiscal que vem sendo adotado, é necessário desmontar a armadilha construída em 1988, cujo enfrentamento vem sendo de forma equivocada considerado um problema, quando na verdade é parte essencial de sua solução. Trata-se de reformular o modelo do federalismo fiscal brasileiro, simultaneamente à reavaliação dos direitos sociais e das garantias instituídas para protegê-los.

4. COMO REFORMAR O MODELO DE FEDERALISMO FISCAL E GARANTIR A SEGURIDADE SOCIAL?⁴

Para melhor entender a argumentação de que a revisão do modelo federativo é uma condição necessária para capacitar o Estado a cumprir suas novas responsabilidades, é preciso conhecer a natureza do modelo que brotou da reforma tributária de 1966/67. Este, enquanto conseguiu manter preservada sua estrutura, mostrou-se bem-sucedido para os propósitos do crescimento e para o equilíbrio federativo (ver quadro 2).

Embora sejam distintos os contextos econômicos e políticos, o grande desafio do Estado para retomar o crescimento econômico em bases sustentadas, em meados da década de 60, dependia da eliminação dos déficits fiscais. Isso era essencial para a estabilizar a economia e realizar uma série de reformas para recuperar o crédito público e criar um ambiente favorável ao investimento privado. Entre as várias mudanças adotadas para essa

QUADRO 2 – O federalismo fiscal nos anos 60

A reforma do sistema tributário de 1967 teria tido nítidas preocupações com o equilíbrio federativo e com a criação de mecanismos de apoio às necessidades do desenvolvimento. Dessas preocupações nasceu um modelo de federalismo assentado em quatro pilares:

- 1. Reforço da capacidade tributária própria de estados e municípios – Foram criados dois impostos: o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), de competência dos estados e substituiu o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), que tinha incidência cumulativa sobre bases mais restritas do que seu sucessor, e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência dos municípios, em substituição ao antigo Imposto sobre Indústrias e Profissões, que também incidia sobre base mais restrita.*
- 2. Mecanismos de compensação financeira – Instituíram-se os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM). Com eles a União buscou transferir, para as unidades da Federação que tinham bases econômicas e tributárias mais frágeis, receitas adicionais compensatórias que lhes dessem condições de atender às necessidades de sua população.*
- 3. Mecanismos de cooperação intergovernamental – Voltados para custear a modernização da infra-estrutura de transportes, comunicações e energia, indispensáveis para sustentar o crescimento da indústria no país. Alimentados com impostos federais especiais, incidentes sobre energia, combustíveis e telecomunicações, as receitas desses fundos eram repartidas com os governos subnacionais e tinham destinação previamente definida para aplicação nesses setores.*
- 4. Concessão de incentivos tributários – Adotados para estimular o investimento privado nas regiões menos desenvolvidas – o Norte e o Nordeste –, buscaram reduzir as disparidades regionais.*

finalidade, ganharam relevo à época as que foram realizadas no sistema tributário, especialmente as que reforçaram o poder dos entes que compõem a Federação e deram a ela uma nova fisionomia.

Enquanto durou, esse modelo revelou-se altamente funcional para alcançar os objetivos que pretendia, embora seja criticável por ter centralizado, no governo federal, o comando sobre a destinação dos recursos transferidos por determinação constitucional a estados e municípios até 1979, assim como a dos fundos setoriais. Ele garantiu um fluxo contínuo de recursos para os investimentos em setores vitais para sustentar a industrialização, como energia, transportes e telecomunicações. Por sua vez, os incentivos destina-

dos à redução das disparidades regionais de renda, reforçados pelas ações dos governos estaduais e municipais para atrair investimentos privados para as suas regiões, contribuíram para reduzir suas diferenças.

4.1. As mudanças com a Constituição de 1988

Funcional, esse modelo começou a enfraquecer com a crise econômica e fiscal que se instalou no Brasil no final dos anos 70 e início dos anos 80. Isso motivou mudanças em algumas de suas peças, como o início de redução dos incentivos para o desenvolvimento das regiões mais pobres e a elevação dos percentuais dos FPE e FPM, entre outros. Com o fim do regime militar,

em meados de 1980, também passou a ser fortemente questionado quando a bandeira da descentralização e da ampliação dos direitos sociais foi desfraldada, numa reação ao espírito centralizador e ao caráter concentrador e excludente do modelo econômico vigente. Essa tendência tornou-se dominante e canalizou suas demandas para o Congresso Constituinte, eleito no final de 1986.

Influenciados por esse contexto, os constituintes de 1988 perderam a oportunidade de reformar o modelo de federalismo fiscal, para torná-lo condizente com a nova realidade econômica e política que emergia no país. Ao contrário, combinaram mudanças no campo tributário, de fortalecimento dos estados e municípios, em detrimento da União, com a ampliação das responsabilidades do Estado para garantia dos direitos sociais, sem as contrapartidas necessárias. Não promoveram a redistribuição dos novos encargos entre os entes federativos e não reconstruíram os mecanismos de cooperação intergovernamental.

Em primeiro lugar, promoveu-se uma considerável ampliação dos campos de competência dos estados e municípios. No caso dos estados, o ICM foi substituído pelo ICMS. Este incorporou em suas bases os impostos únicos e especiais, que antes eram da competência da União e alimentavam os fundos setoriais: impostos sobre energia, combustíveis, telecomunicações, minerais e transportes rodoviários, à exceção dos urbanos. No caso dos municípios, ampliou-se a lista de serviços cobrados pelo ISS. Isso aumentou a capacidade de arrecadação desse imposto. Além desse fortalecimento, também foi delegada aos municípios a cobrança do ITBI *intervivos* e o Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis, este extinto em 1995.

O fortalecimento da perna da competência tributária veio acompanhado, ainda, por um aumento da perna das transferências de recursos, de 14% para 21,5% nos FPE e de 17% para 22,5% nos FPM. Somando-se a esses fundos os novos que foram criados, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte/Nordeste/Centro-Oeste e o Fundo de Compensação às Exportações, estados e municípios passaram a absorver, em conjunto, 47% das receitas do IR e 57% das do IPI, os principais impostos da União. Em relação à época em que foram criados, em 1967, com percentuais de 10% para cada esfera, estes novos percentuais representaram um crescimento de 135% no caso do IR e de 185% do IPI. A tabela 8 e os gráficos 13 e 14 mostram a evolução destes percentuais desde a sua criação, naquele ano, e após a Constituição de 1988.

Esse fortalecimento fiscal dos governos subnacionais às custas do enfraquecimento da União não veio acompanhado de regras claras de ampliação de suas obrigações na oferta de políticas públicas. Com isso, amputou-se a perna da cooperação entre as três instâncias de governo, que assegurava recursos para o financiamento de áreas vitais para o desenvolvimento.

Como visto, ao longo do tempo o modelo de federalismo fiscal e a proposta da Seguridade adotados em 1988 foram interagindo negativamente, com conseqüências perversas do ponto de vista macrofiscal e do federalismo fiscal. No plano macrofiscal, o sucessivo incremento das contribuições sociais concorreu para a deterioração da qualidade dos tributos, com efeitos negativos para a competitividade da economia e para a reversão da descentralização fiscal. No plano federativo, a superposição de regimes paralelos de transferências de recursos federais a estados e municípios – amparados nas

contribuições sociais – ampliou os desequilíbrios horizontais na Federação e aumentou o controle central sobre o uso dos recursos incorporados aos orçamentos estaduais e municipais. No

plano social, os direitos individuais (Previdência) acabaram se sobrepondo aos interesses coletivos (Saúde e Assistência Social), limitando o atendimento das necessidades da população.

Tabela 8 – Participação das transferências para estados e municípios – IR e IPI

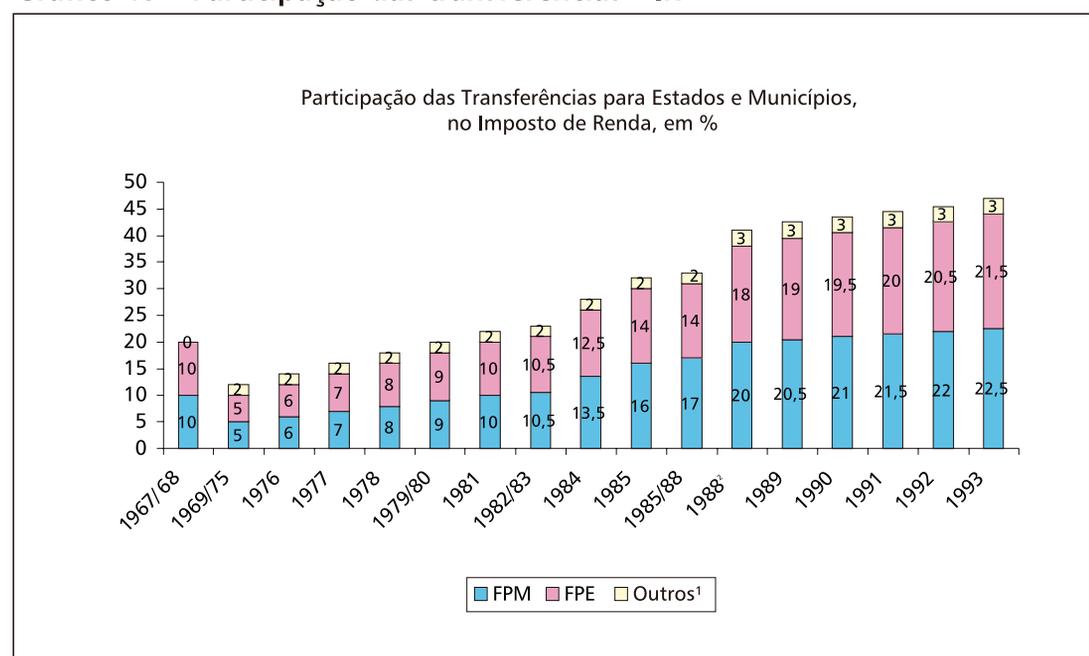
(Em %)

Anos	IR	IPI
1967/1968	20,0	20,0
1969/75	12,0	12,0
1976	14,0	14,0
1977	16,0	14,0
1978	18,0	18,0
1979/80	20,0	20,0
1981	22,0	22,0
1982/83	23,0	23,0
1984	28,0	28,0
1985	32,0	32,0
1985/88	33,0	33,0
1988(1)	41,0	51,0
1989	42,5	52,5
1990	43,5	53,5
1991	44,5	54,5
1992	45,5	55,5
1993	47,0	57,0

Fonte: Código Tributário Nacional.

Nota: ¹ Após promulgação da Constituição, em 5/10/1988.

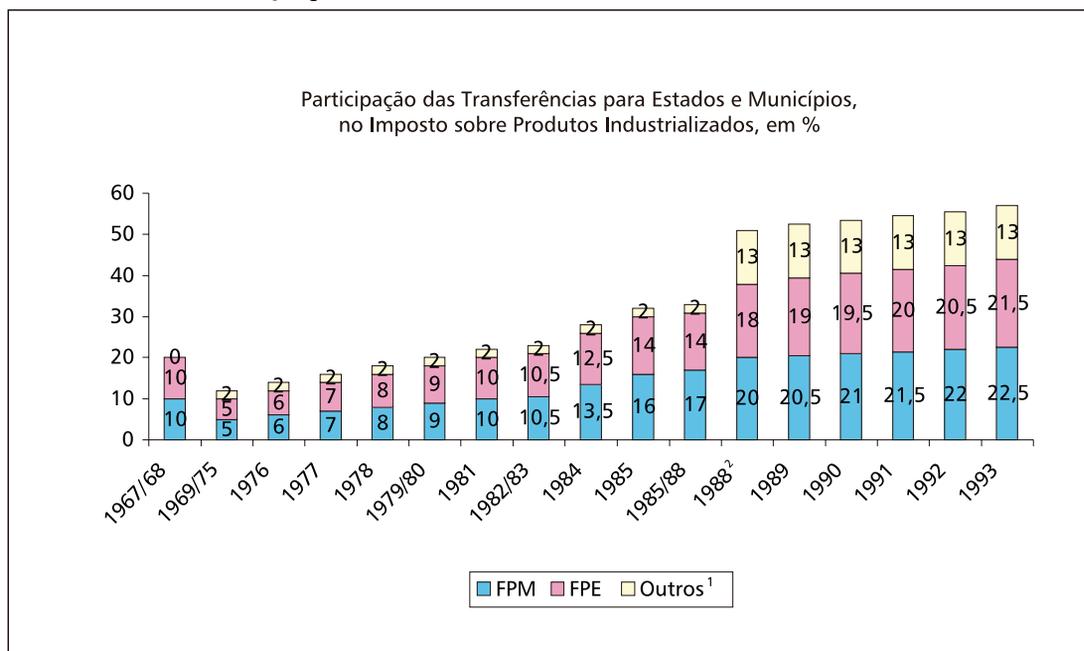
Gráfico 13 – Participação das transferências – IR



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/MF.

Notas: ¹ Fundo Especial e Fundo Constitucional de Financiamento e Fundo Especial, Fundo Constitucional de Financiamento e Fundo de Compensação às Exportações. ² Após promulgação da Constituição, em 5/10/1988.

Gráfico 14 – Participação das transferências – IPI



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/MF.

Notas: ¹ Fundo Especial e Fundo Constitucional de Financiamento e Fundo Especial, Fundo Constitucional de Financiamento e Fundo de Compensação às Exportações.

² Após promulgação da Constituição, em 5/10/1988.

Um balanço dos resultados e consequências gerados por esse padrão de ajuste fiscal revela um Estado premido pela necessidade crescente de garantir elevados níveis de superávit primário e que tem visto estreitar-se o espaço para realizar investimentos públicos e oferecer políticas essenciais ao desenvolvimento. Para fazer frente a esse quadro, o Estado continua se valendo de instrumentos anacrônicos: um sistema tributário divorciado da competitividade e da equidade, tanto pela sua dimensão como por sua composição, contrário ao crescimento e incompatível com as exigências colocadas pelo processo atual de globalização e integração continental; um orçamento engessado pelo peso crescente de despesas obrigatórias e dos compromissos assumidos com o pagamento de parcela dos juros da dívida. Enfim, um quadro no qual não restam espaços para a redefinição e reorientação de novas prioridades públicas.

Do ponto de vista da Federação, resultou em governos subnacionais fragilizados financeiramente, em razão da queda da arrecadação, sem possibilidade de absorver sua parcela de responsabilidades e de cooperar para as políticas de desenvolvimento. Uma Federação que, até por causa da ausência de uma nova proposta de política de desenvolvimentos regionais, viu perder forças, a partir de meados da década de 80, o processo de convergência da renda de seus entes, um ponto importante para caminhar na direção de um maior equilíbrio federativo. Além disso, uma Federação apoiada em um sistema de repartição de receitas tributárias que contribui para aumentar as desigualdades horizontais existentes, porque provoca desperdício dos recursos orçamentários, que já são escassos, e condições de acesso desigual da população aos serviços públicos.

Como decorrência dessa situação, o Estado foi perdendo a capacidade de as-

sumir suas responsabilidades, e a fronteira entre os orçamentos fiscal e da Seguridade Social foi sendo progressivamente desmontada. Do conflito entre direitos individuais e direitos coletivos emergiram demandas dos diferentes setores, em especial a Saúde, que, embora estivessem formalmente amparados pela Seguridade Social, reivindicavam novas garantias constitucionais de disponibilidade de recursos financeiros. Como conseqüência, houve um aumento da rigidez orçamentária em toda a Federação e foi reduzida a quase nada a capacidade de investimento público em setores importantes para o crescimento da economia, como a infra-estrutura. É preciso, portanto, acrescentar novas providências às que têm sido apresentadas para aliviar a rigidez fiscal, reduzir as tensões federativas e melhorar a qualidade e a eficiência do gasto público.

5. QUAIS OS DESAFIOS A ENFRENTAR E QUE DIRETRIZES SEGUIR PARA CONSTRUIR UM NOVO MODELO DE FEDERALISMO FISCAL?

O encaminhamento de propostas de mudanças que corrijam as distorções apontadas no regime fiscal brasileiro exige encontrar respostas satisfatórias às seguintes questões:

- Como conciliar descentralização fiscal e autonomia federativa com as exigências do ajuste fiscal, da harmonização tributária e da competitividade da economia?
- Como conciliar descentralização fiscal e autonomia federativa com a necessidade de promover a cooperação financeira na Federação e de reduzir as desigualdades sociais?
- Como evitar o acirramento dos conflitos federativos em face dos efeitos da globalização e da integração continental nas relações econômicas inter-regionais?

A busca de respostas para essas questões pode começar pelo reconhecimento da necessidade de desmontar a armadilha gerada pela interação negativa entre o federalismo fiscal e a Seguridade Social. Na prática, como foi demonstrado na seção anterior, os princípios que motivaram os constituintes de 1988 a descentralizar as competências tributárias e instituir um regime *sui generis* de garantias para o atendimento dos direitos sociais de cidadania – o Orçamento da Seguridade Social com suas fontes próprias de financiamento – já foram há muito abandonados, embora permaneça a dificuldade de que isso seja oficialmente reconhecido. Para esse abandono contribuíram os seguintes pressupostos que inviabilizaram a proposta do orçamento da Seguridade Social:

- a contribuição de estados e municípios em seu financiamento, dado que suas finanças estariam sendo reforçadas pela descentralização fiscal;
- a possibilidade de abrigar em um mesmo regime de garantia de atendimento os direitos individuais e os coletivos; e
- a capacidade do governo federal de dar conta das responsabilidades decorrentes da universalização dos direitos sociais, mesmo perdendo uma parcela considerável de suas receitas tributárias.

A falta de realismo dessas pressuposições foi acentuada por uma economia que caminhou em marcha lenta e foi açoitada por sucessivas crises internacionais, com as conseqüências já apontadas. Assim, contrariamente ao que se pretendia, a autonomia federativa regrediu. Ao mesmo tempo, o crescimento dos gastos relacionados com o atendimento dos direitos individuais conduziu os setores prejudicados – notadamente a Saúde – à busca de novas garantias, o que aumentou a ri-

Transferências compensatórias

– São as transferências realizadas por algum nível de governo para os demais, com o objetivo de compensar perdas de receitas em razão de mudanças realizadas no sistema tributário que afetam a arrecadação de seus tributos. Exemplos dessas transferências são o Fundo de Compensação das Exportações, criado com a Constituição de 1988, que desonerou do ICMS um imposto estadual, as exportações de manufaturados, e a Lei Complementar no.87/96, também conhecida como Lei Kandir, que estendeu essa desoneração para os produtos primários, semi-elaborados e para a aquisição de bens de capital, afetando a receita desses governos. Podem também englobar transferências, com objetivos redistributivos, nos moldes do FPE (ver *Fundo de Participação dos Estados*, à pág. 257) e do FPM (ver *Fundo de Participação dos Municípios*, à pág. 259), visando compensar/reduzir desigualdades de gastos orçamentários dos entes que compõem a Federação, decorrentes das disparidades existentes entre suas bases econômicas e tributárias.

gidez do orçamento e reduziu a quase nada a capacidade de investimento do Estado.

Por trás da natureza do ajuste fiscal promovido nos últimos anos existe uma recusa em admitir e desarmar a armadilha mencionada. Por causa disso, o ajuste fiscal que atendeu às exigências da macroeconomia trouxe problemas para a microeconomia e para a Federação. Trata-se, agora, de rever essa opção. Para tanto, abordagens parciais não são suficientes. Para conciliar as diferentes dimensões já mencionadas, é necessário promover uma ampla reformulação das normas que regem o federalismo fiscal brasileiro e encarar a realidade quanto à implosão do conceito de Seguridade Social, tal como contemplado na Constituição de 1988.

Trata-se de discutir a natureza dos direitos que deveriam ser assegurados pela Constituição e as espécies de garantias instituídas para atendê-los. Direitos individuais, como os previdenciários, requerem garantias permanentes, sob a forma de contribuições específicas e regimes próprios de financiamento. Direitos sociais, coletivos, são relacionados a princípios de equidade e a objetivos de justiça social. Visam proporcionar a todos os cidadãos do país o acesso a serviços indispensáveis à formação do ser humano e sua preparação para a vida, como a saúde e a educação. A natureza e o tamanho das garantias necessárias variam conforme o padrão das demandas que precisam ser atendidas pelo Estado, que depende do perfil demográfico e socioeconômico da população e, portanto, mudam de intensidade e de lugar, com o tempo. Essas garantias devem, portanto, ser passíveis de ajustes a mudanças que ocorrem na demografia e na economia, ao longo do tempo. Em vez de serem permanentes, elas deveriam perdurar pelo tempo necessário para sus-

tentar a continuidade de suas políticas e estar sujeitas a periódicas revisões. Abrigar direitos individuais e coletivos em uma única forma de garantia não gera condições equivalentes, conforme foi amplamente demonstrado. Ademais, o que passou a ser conhecido entre nós como Seguridade Social nada mais é do que uma nova roupagem dada a uma realidade histórica, que se manifestava sob a forma da realização de ações de saúde e de assistência social pela Previdência Social brasileira. Nesse caso, estendeu-se o seu alcance a não-contribuintes desse sistema.

Na reformulação do federalismo fiscal, a referência é a plataforma erigida pela reforma de 1967. A essência dessa plataforma é o equilíbrio dos seus quatro pilares: a repartição do poder de tributar, o regime de **transferências compensatórias**, os mecanismos de cooperação intergovernamental e o incentivo ao desenvolvimento regional. Não se trata de copiar o modelo, mas sim de adaptá-lo a um novo contexto político e econômico.

A repartição do poder de tributar não comporta mais a solução do passado, quando a fragmentação das bases tributárias era o caminho para conceder autonomia financeira aos entes federados. Na economia global, a harmonização tributária traduz-se na impossibilidade de multiplicação de instâncias legislativas, com liberdade para instituir tributos e definir suas características. Não se trata de limitar a autonomia de estados e municípios de forma impositiva, e sim de submeter todos os entes federados a uma regra comum.

Em vez de repartir o poder de tributar, repartem-se as bases tributárias. Desse modo, é possível conciliar a descentralização fiscal com a harmonização tributária. A autonomia federativa pode beneficiar-se de algum espaço para a definição de alíquotas e de

maior liberdade para gerenciar os orçamentos. Por sua vez, a harmonização dos impostos que incidem sobre o consumo de mercadorias e serviços elimina as distorções que a sobreposição de normas acarreta para a competitividade da economia, ao mesmo tempo em que a partilha de competências e um melhor equilíbrio na repartição de recursos na Federação contribuem para que o ajuste fiscal seja de melhor qualidade. Tais medidas, porém, devem ser acompanhadas por transferências compensatórias que assegurem um padrão mínimo de capacidade de gasto em qualquer componente da Federação, independentemente do tamanho de sua economia.

O modelo se completa com a restauração das duas outras pernas da plataforma: a da cooperação e a do equilíbrio regional. Mecanismos eficazes para que a Federação coopere com o Estado no custeio de suas responsabilidades poderiam substituir, com vantagem, as opções que têm sido utilizadas para garantir o atendimento dos direitos sociais, a exemplo das vinculações de receitas definidas na Constituição. Podem ser adotadas políticas nacionais, amparadas em objetivos e metas de médio e longo prazos, negociadas no Congresso Nacional. Estas seriam sustentadas por regimes próprios de cooperação financeira, com duração definida em lei complementar e atenderiam, simultaneamente, às preocupações com a rigidez dos orçamentos e com a eficiência nos gastos. Nesse último caso, como resultado da eliminação dos desperdícios provocados pela multiplicidade de objetivos e pela sobreposição de intervenções.

A cooperação se faria com base em políticas específicas, a exemplo do Fundef, e não por meio de intenções vazias, como é a proposta do orçamento da Seguridade Social. Políticas espe-

cíficas também evitam as distorções criadas por regras padronizadas, como as que definem as porcentagens dos orçamentos com destinação obrigatória a determinados setores. Estas não levam em consideração as enormes diversidades de situações existentes no país. Na formulação dessas políticas, a população poderia discutir o alcance dos direitos usufruídos por distintos segmentos da sociedade, assim como a importância ou não de preservá-los, e evitar que o debate se limite às suas consequências, isto é, ao peso que esses direitos exercem sobre o orçamento.

Para o complemento necessário, é indispensável que o governo federal reassuma a responsabilidade por uma nova política de desenvolvimento regional. Dela depende a sustentação da coesão federativa, em especial no atual contexto econômico. A abertura dos mercados e a integração econômica continental concorrem para afrouxar os laços econômicos entre as regiões brasileiras e para incentivar o intercâmbio entre os estados brasileiros e regiões de países vizinhos ou de outros continentes. Nessa nova política regional, a ênfase não deve ser posta na concessão de benefícios fiscais e sim na modernização da infra-estrutura econômica, na qualificação dos recursos humanos, na criação de condições para a inovação e o desenvolvimento tecnológico, e na estabilidade institucional. Em certa medida, a política regional e a cooperação intergovernamental podem se reforçar mutuamente.

É preciso assinalar que a adoção de um novo modelo para o federalismo fiscal, inspirado na versão concebida em 1967, não pode ser vista como uma solução para todos os problemas apontados anteriormente, nem como passível de produzir resultados significativos em curto prazo. Mas é grande seu potencial para abrir espaço a uma trans-

formação gradual da natureza do ajuste fiscal – cuja importância para a estabilidade macroeconômica e o crescimento do país não pode ser ignorada. Tudo isso justifica a inserção desse tema na agenda das reformas necessárias para a sustentação do crescimento econômico, a redução das disparidades sociais e regionais, o aproveitamento sus-

tentável dos recursos naturais e a preservação da soberania nacional.

Já levada ao limite a opção de atender às exigências da macroeconomia por meio do aumento da carga fiscal, as atenções voltam-se agora para os cortes nos gastos. Deve-se, diante disso, buscar um caminho alternativo.

NOTAS

- ¹ Criada pela Secretaria do Planejamento da Presidência da República para recolher e organizar subsídios para a reforma que ocorreria na elaboração da Constituição de 1988.
- ² Para os números citados, ver: Varsano *et alii*. *Uma análise da carga tributária no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA, Texto para Discussão no. 583, 1998.
- ³ Para estes pontos, consultar: Rezende e Cunha (coord.). *O orçamento público e a transição de poder*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003.
- ⁴ Os pontos essenciais dessa argumentação encontram-se nos trabalhos de Rezende (2003, 2004).

