



A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O PACTO FEDERATIVO FISCAL

Aurélio Guimarães Cruvinel e Palos
Consultor Legislativo da Área IV
Finanças Públicas

ESTUDO

MARÇO/2011



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

| | |
|--|---|
| Resumo | 3 |
| A Constituição de 1988 e o pacto federativo fiscal | 3 |
| A resposta da União: aumento da carga tributária não partilhada..... | 5 |
| Pacto federativo fiscal e reforma tributária | 8 |
| Conclusão..... | 9 |
| Referências bibliográficas..... | 9 |

© 2011 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O PACTO FEDERATIVO FISCAL

Aurélio Guimarães Cruvinel e Palos

Resumo

O presente trabalho apresenta de forma sucinta a evolução recente do pacto federativo fiscal brasileiro. A Constituição de 1988 promoveu significativa descentralização de recursos, sem a preocupação de redistribuir, simultaneamente, os encargos executivos. Em resposta ao desequilíbrio fiscal que a Constituição lhe outorgou, a União lançou mão da criação e majoração de alíquotas de tributos não partilhados, sobretudo de contribuições sociais. Mais recentemente, em vista das severas restrições fiscais sofridas pelos governos subnacionais, a União tem-se valido de medidas paliativas, tais como a entrega de recursos a título de auxílio financeiro a Estados e Municípios e o incremento marginal na participação destes entes na arrecadação federal. Por tudo isso, as restrições fiscais tem-se colocado como sério entrave ao avanço nas discussões sobre reforma tributária.

A Constituição de 1988 e o pacto federativo fiscal

A Constituição de 1967 caracterizava-se por forte concentração do poder decisório na esfera federal, especialmente em relação às competências tributárias e executivas. Aos Estados foi reservada a cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICM, apesar de aquela Carta Magna impor restrições para que estes entes legislassem sobre o tributo.

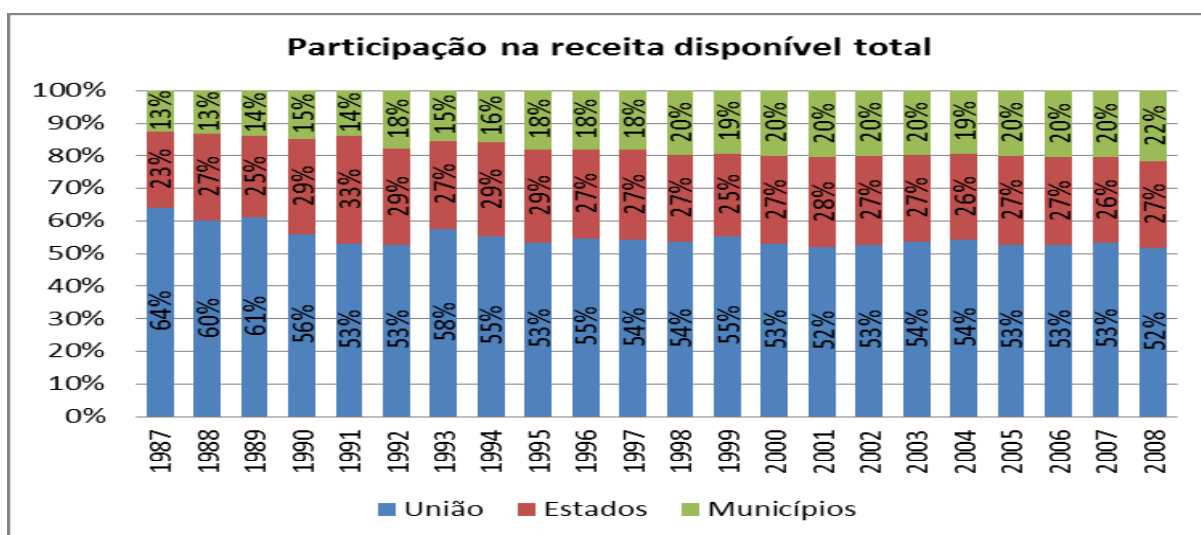
Embora a Constituição de 1967 tenha recepcionado o sistema constitucional de repartição de receitas federais instituído em 1965¹, a Emenda Constitucional nº 1/1969 cortou pela metade participação de Estados e Municípios no produto da arrecadação dos impostos sobre renda e produtos industrializados. Apesar de se extinguir a vinculação dos repasses para as despesas de capital, nos termos da ordem constitucional anterior, a entrega dos recursos passou a depender de: (i) aprovação prévia dos programas de aplicação de recursos, de acordo com as diretrizes do governo federal; (ii) contrapartida do ente; (iii) avocação de encargos executivos da União; e (iv) recolhimento de impostos federais e liquidação de dívidas para com a União.

¹ A Emenda Constitucional nº 18/1965 instituiu os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios.

Dessa maneira, diante do interesse do governo federal em assegurar o maior controle possível do processo de crescimento econômico, a autonomia fiscal dos entes federados subnacionais restou severamente limitada. Conforme explicita Varsano (1997), até 1978, a União arrecadava cerca de três quartos da receita pública total e, mesmo após as transferências para Estados e Municípios, ainda dispunha de aproximadamente dois terços desses recursos.

Na Constituição de 1988, concebida sob o espírito da redemocratização, a concepção do novo sistema de financiamento do Estado pautou-se por uma maior autonomia fiscal para Estados e Municípios. O novo texto constitucional confirmou a tendência de desconcentração financeira iniciada em meados da década de setenta, ao conferir aos Estados o poder para, autonomamente, fixarem alíquotas do ICM – principal tributo estadual, cuja base de incidência havia-se ampliado pela extinção de tributos federais². Paralelamente, cresceu também a repartição de receitas por meio das transferências intergovernamentais, principalmente em favor dos Municípios.

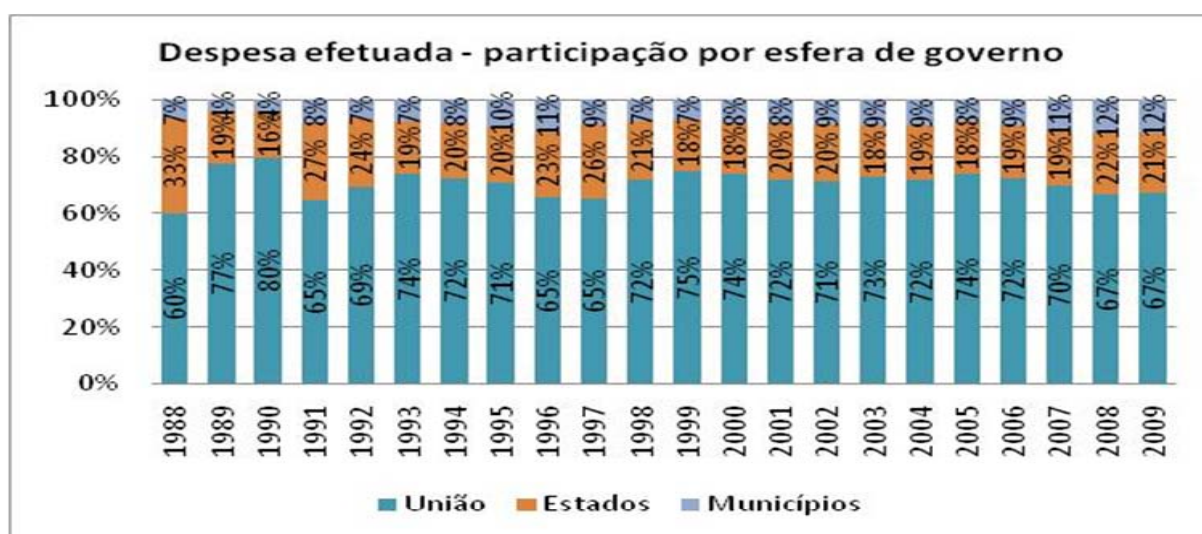
Diante dessas mudanças, houve significativa mudança na distribuição da receita pública disponível entre os entes federativos. Em 1987, aproximadamente 64% da receita pública disponível pertencia à União; em 1991, a participação federal alcançava 53% do total de recursos arrecadados nas três esferas de governo. O gráfico a seguir apresenta a participação de cada ente na receita disponível total³.



² Com a ampliação da base tributária, o ICM passou a designar-se Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.

³ Afonso e Meirelles (2006), para 1987 a 1989, e IBGE, Contas Nacionais, para o período restante. A participação da União inclui as receitas previdenciárias.

Paralelamente, a Constituição Cidadã não foi tão específica quanto à distribuição de encargos executivos. Em seu texto original, foram tão-somente estabelecidas competências comuns aos entes federativos⁴. Em face da lacuna deixada, não se promoveu a descentralização das obrigações na proporção daquela ocorrida para as receitas. Em 1987, a União foi responsável por 50% da despesa pública efetuada; no período entre 1989 e 1993, a média anual de participação da União nas despesas atingiu 73%⁵. O gráfico a seguir apresenta a participação de cada esfera na despesa pública efetuada.



Sobre esse aspecto, Varsano (1997) avalia que “a Constituição de 1988, além de consolidar uma situação de desequilíbrio do setor público, concentrou a insuficiência de recursos na União e não proveu os meios, legais e financeiros, para que houvesse um processo ordenado de descentralização dos encargos. Por isso, tão logo ela foi promulgada, já se reclamava nova reforma do Estado brasileiro”.

A resposta da União: aumento da carga tributária não partilhada

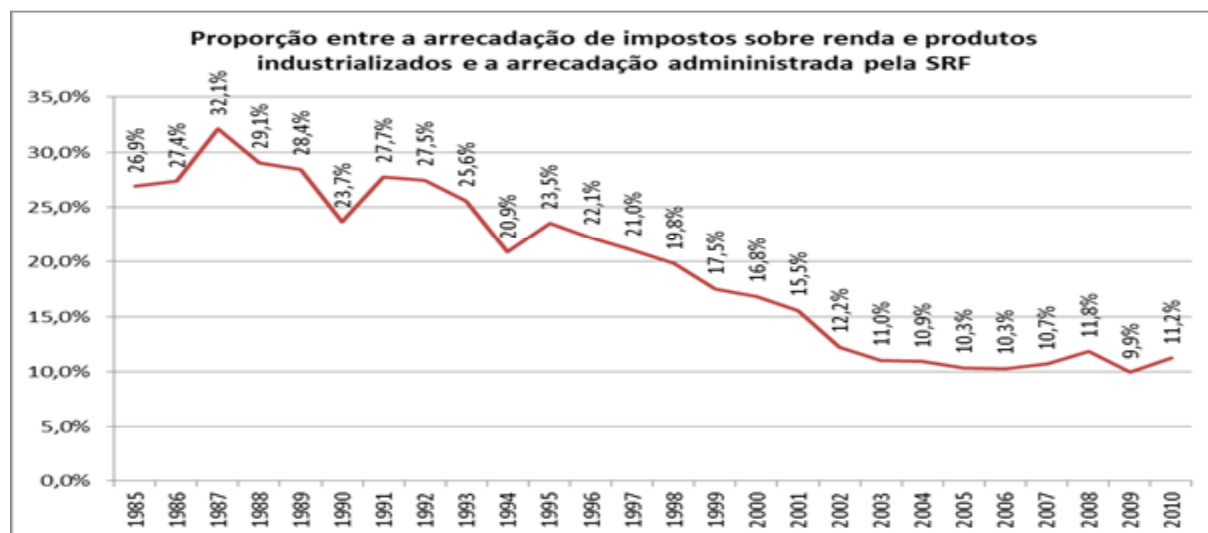
Diante de sua realidade fiscal após a promulgação da Constituição de 1988, a União, para confrontar suas crescentes dificuldades fiscais, viu-se impelida a aumentar sua receita disponível por meio de tributos não partilhados com Estados e Municípios – sobretudo a partir de 1994, com a redução do imposto inflacionário. Assim, elevaram-se as alíquotas de importantes contribuições sociais – tributos cumulativos e incidentes sobre o setor produtivo.

⁴ Art. 23 da Constituição Federal. Posteriormente, as Emendas Constitucionais de nºs 14/1996, 29/2000 e 53/2006 buscaram especificar as atribuições, vinculando recursos dos entes federativos para as áreas de educação e saúde.

⁵ Ministério da Fazenda, Contabilidade Governamental, Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial.

Além disso, criaram-se novas exações com incidência em cascata, fato que acentuou a perda de qualidade do sistema tributário brasileiro.

Conforme lembra Teixeira (2005), um fator de desequilíbrio era a prática, que parecia deliberada, de o governo federal, ao conferir incentivos ao setor produtivo, o fazer com tributos partilhados, como o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, ou de implantar a incidência de um tributo não compartilhado e, concomitantemente, reduzir a incidência de um tributo compartilhado, incidente sobre o mesmo fato gerador. O gráfico a seguir apresenta a significativa redução na proporção da arrecadação dos impostos sobre renda e produtos industrializados, partilhados com Estados e Municípios por meio dos fundos de participação, e o total da arrecadação administrada pela Secretaria da Receita Federal.



Conforme relaciona Lima (1999), a União criou, em 1989, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL e, para vigorar em 1993, o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras – IPMF, posteriormente recriado como Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras – CPMF, em 1996. Esta foi sucessivamente prorrogada, com alíquota elevada de 0,2% para 0,38%, em 1999⁶, caso também da alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS⁷, aumentada de 0,5% para 2%, em 1990; e para 3%, em 1999.

Segundo observa Araújo (2001), “a União foi induzida a elevar as contribuições sociais cumulativas, por dispor de toda a sua receita, por ter base ampla e alíquotas reduzidas e, ainda, por atender ao financiamento dos gastos que mais foram pressionados pela

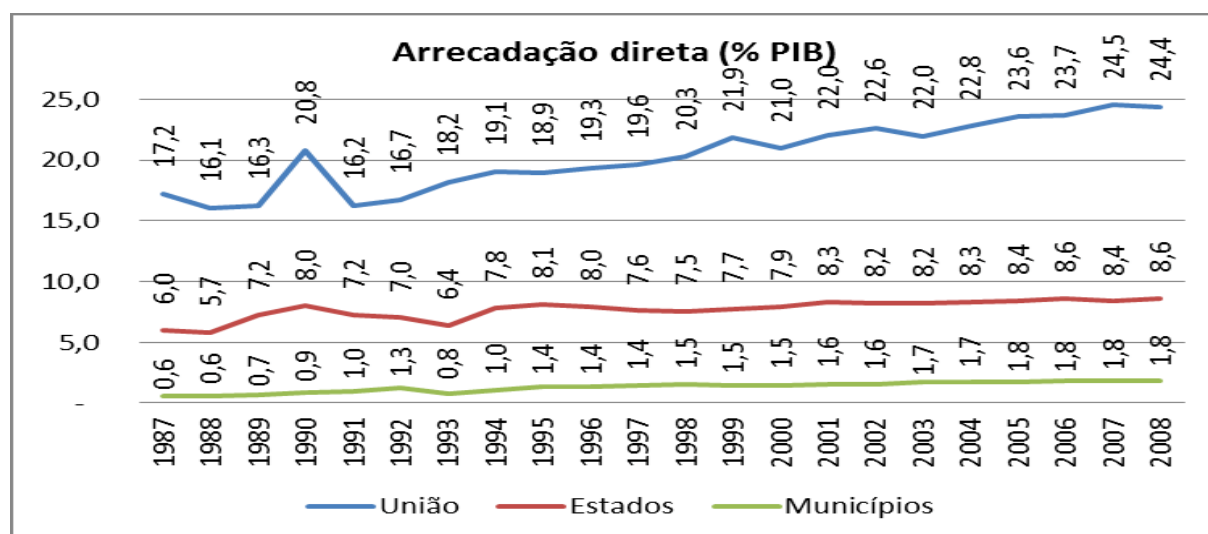
⁶ Até sua extinção em 2007.

⁷ Posteriormente, a Emenda Constitucional nº42/2003 extinguiu a cumulatividade da COFINS para alguns setores econômicos. A União, contudo, compensou a mudança por meio da majoração da alíquota deste tributo.

Constituição de 1988”. Entre 1988 e 2000, elevou-se em 4,6 pontos percentuais do PIB a carga tributária relativa a tributos cumulativos sobre vendas gerais. Essa tendência permaneceu na última década, tendo a participação dos tributos

No período pós-Real, com a redução da inflação, tornou-se ainda mais claro o desajuste fiscal do setor público. Segundo aponta Guardia (1999), “até 1994, a execução dos orçamentos públicos no Brasil foi fortemente afetada pelo efeito da inflação, que permitia ao Executivo – nas três esferas de governo – ajustar o valor real das despesas através da administração do caixa”.

Com a estabilização dos preços, apesar de um menor efeito ‘Tanzi’⁸ ter contribuído para o aumento substancial da carga tributária, o crescimento das despesas públicas levou a constantes alterações do sistema tributário com o fim de se aumentar a receita pública federal. A União, sobretudo por meio das contribuições sociais, elevou sua carga tributária entre 1994 e 2008 em 27,8%. O gráfico a seguir apresenta a evolução da carga tributária desde a promulgação da Constituição⁹.



Estado e Municípios, contudo, não dispuseram de competências suficientes para elevar sua carga tributária em níveis suficientes para reequilibrar suas finanças. Os Estados mantiveram sua carga tributária praticamente inalterada desde o Plano Real. A evolução da arrecadação própria municipal em proporção do PIB, apesar de significativa em termos relativos, também não foi capaz de equacionar as dificuldades fiscais dos entes locais.

⁸ O efeito Tanzi corresponde à variação real da arrecadação em face da defasagem entre o fato gerador do tributo e o momento em que ele é efetivamente arrecadado, tendo em vista a inflação nesse período.

⁹ Afonso e Meirelles (2006), para 1987 a 1989, e IBGE, Contas Nacionais, para o período restante. A carga tributária da União inclui as receitas previdenciárias.

Mais recentemente, como medida paliativa em face das reclamações de Estados e Municípios, a União tem-se valido, desde 2004, de transferências a Municípios, sob a rubrica “Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de fomentar as exportações do País”. Outras medidas compensatórias foram a partilha da CIDE-combustíveis, por meio da Emenda Constitucional nº 44/2004, e o aumento do percentual da participação dos Municípios nas receitas dos impostos sobre renda e produtos industrializados – Emenda Constitucional nº 55/2007.

Pacto federativo fiscal e reforma tributária

Segundo lembra Lima (1999), implementar uma reforma tributária, por mais simples e superficial que seja, não é tarefa fácil. “Isso porque os beneficiários da ordem antiga lutarão bravamente para mantê-la e os que se beneficiarão da nova ordem irão defendê-la tibiamente porque não têm certeza de seus benefícios”.

Como se depreende do quadro fiscal descrito na seção anterior deste trabalho, os limites de ordem interna transformam a reforma tributária, em uma perspectiva teórica, em um problema de *second best*. Nesse sentido, os formuladores de política buscariam solucionar o problema de minimização do gravame excessivo, tendo em vista restrições tais como a preservação do pacto federativo e a manutenção da carga tributária em níveis compatíveis com as necessidades de financiamento¹⁰.

Alternativamente, em vista das limitações de cunho fiscal e dos interesses envolvidos, o processo de reforma tributária poderia ser encarado como um jogo não cooperativo. Contrastadas todas as limitações, “a resultante (...) tem sido um jogo cada vez menos cooperativo, marcado por desconfiança crescente. Um jogo que tem arrastado as partes envolvidas para posições pouco razoáveis” (Werneck, 2002).

É fato que, em curto prazo, uma reforma tributária não pode comprometer os resultados fiscais consistentes com os ajustes do setor público¹¹ e, assim, não seria razoável esperar uma reforma que possa reduzir imediatamente a carga. A despeito disso, a manutenção da carga tributária elevada não deve – e não pode – anestesiar a vontade política de realizar uma profunda “reforma do gasto público” que conforme seu nível ao da tributação possível e o redirecione para o objetivo de desenvolvimento social.

Aliás, convém notar que discutir a reforma tributária em uma conjuntura marcada por sérias restrições fiscais e financeiras implica, necessariamente, dificuldades adicionais à concepção de um modelo menos regressivo e distorcivo em relação às decisões de investimento

¹⁰ Sem mencionar uma restrição ligada à informação imperfeita: a relativa incerteza quanto aos impactos de uma reforma profunda sobre a redistribuição dos recursos públicos e da carga tributária.

¹¹ Em médio e longo prazos, contudo, há que se assegurar um regime fiscal equilibrado.

e produção. Nesse sentido, não se podem considerar como reforma tributária, *stricto sensu*, as medidas efetivadas em anos recentes – apesar de assim serem denominadas. Sem sombra de dúvidas, medidas como as prorrogações da DRU e da CPMF, esta última até 2007, por exemplo, classificaram-se-iam, mais apropriadamente, como meros ajustes fiscais transitórios.

Entende-se, portanto, que a implementação de um sistema tributário consistente com a competitividade do setor produtivo pressupõe a solução, em caráter permanente, dos problemas de cunho fiscal que afligem as três esferas de governo. Assim, eventuais perdas de um ou de outro ente federado poderiam ser melhor absorvidas em curto prazo e, posteriormente, compensadas.

Conclusão

Entende-se, portanto, que a implementação de um sistema tributário consistente com a competitividade do setor produtivo pressupõe a solução, em caráter permanente, dos problemas de cunho fiscal que afligem as três esferas de governo. Assim, eventuais perdas de um ou de outro ente federado poderiam ser melhor absorvidas em curto prazo e, posteriormente, compensadas.

As discussões em torno da reforma tributária, além de abordarem a questão das participações de cada ente federado na receita pública disponível, deveriam destinar especial atenção à distribuição dos encargos executivos em níveis compatíveis com a capacidade fiscal de cada ente. Não se pode perder de vista, é claro, que essa repartição de encargos precisa levar em consideração, ainda, critérios que garantam a provisão dos serviços públicos com mais eficiência.

Medidas como as Emendas Constitucionais de nºs 14/1996, 29/2000 e 53/2006 certamente representaram um avanço no sentido de melhor especificar as atribuições, vinculando recursos dos entes federativos para as áreas de educação e saúde. No caso da saúde, resta pendente a aprovação de lei complementar que regulamente a repartição de atribuições em cada esfera de governo.

Referências bibliográficas

Afonso, J. e Meirelles, B. Carga tributária global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisitados. Caderno nº 75, NEEP/UNICAMP, 2006.

Araújo, E. A. “Carga Tributária, Evolução Histórica: Uma Tendência Crescente”. BNDES, Informe-SF, Secretaria para Assuntos Fiscais, n.º 29, 2001.

Guardia, E. R. “O Regime Fiscal Brasileiro”. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Economia. FEA/USP, 1999.



Lima, E. C. P. “Reforma Tributária no Brasil: entre o ideal e o possível”. Texto para Discussão n.º 666, IPEA/DF, 1999.

Teixeira, J. R. B. “O atual desequilíbrio no sistema de repartição de receitas tributárias”. Estudos da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005.

Varsano, R. “A Evolução do Sistema Tributário ao longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas”. In: Pesquisa e Planejamento Econômico, IPEA/RJ, V. 27, n.º 1, 1997.

Werneck, R. L. F. “Reforma tributária: urgência, desafios e descaminhos”. Texto para Discussão n.º 467, Departamento de Economia, PUC/RJ, 2002.