



O ATUAL DESEQUILÍBRIO NO SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

José Raimundo Baganha Teixeira
Consultor Legislativo da Área III
Tributação, Direito Tributário

ESTUDO

MAIO/2005



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



© 2005 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor 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 autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

O ATUAL DESEQUILÍBRIO NO SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

José Raimundo Baganha Teixeira

Este estudo trata do atual desequilíbrio no sistema de repartição de receitas tributárias, com enfoque na análise do crescimento da arrecadação da União com as receitas de contribuições, em face dos demais tributos, e no aumento de responsabilidade dos municípios. Efeitos de tal conjuntura tributária sobre o pacto federativo.

O sistema tributário implantado em 1967 foi capaz de, na época, solucionar o desequilíbrio fiscal do setor público e atenuar o gravame sobre o setor produtivo, com a adoção do ICM em substituição aos tributos cumulativos, nos moldes do imposto sobre valor adicionado existente na França.

O sistema tributário brasileiro, de maneira inédita, deixava sua condição de mero mecanismo de arrecadação e passava a incorporar objetivos realmente econômicos, por meio de incentivos fiscais à acumulação privada de capital, em consonância com a estratégia de crescimento acelerado.

A Constituição de 1967 atribuiu à União a competência para tributar produtos industrializados, comércio exterior e operações financeiras. Aos estados foi reservada a cobrança do ICM, embora houvesse restrições para legislar sobre a matéria. Além disso, ampliou substancialmente o sistema constitucional de repartição de receitas. Boa parte dos recursos transferidos, todavia, encontravam-se vinculados a fins predeterminados, o que restringia severamente a autonomia dos entes federados.

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. A partir da década de 70, contudo, em razão do crescente desequilíbrio fiscal, o governo federal, além de cortar parte dos incentivos fiscais concedidos ao setor produtivo, viu-se obrigado a reintroduzir a cumulatividade no sistema de tributação nacional. Assim, nos anos 80, o grande número de remendos legais visando exclusivamente à manutenção do nível de arrecadação já demonstrava a corrosão que minava o sistema tributário.

O fim do regime militar deu margem à retomada do processo de descentralização de recursos em favor dos estados e municípios. A União, que em 1983 chegou a

contar com a parcela de 70% da receita pública disponível, passou a ceder recursos para que estados e municípios pudessem fazer frente a demandas sociais.

O novo sistema tributário da Constituição de 1988 deu ênfase a uma maior autonomia fiscal dos entes federados, desconcentração financeira e crescimento da repartição de receitas por meio das transferências intergovernamentais, principalmente em favor dos municípios. Pregava, pois, a Constituição de 1988, maior igualdade na repartição dos recursos tributários nacionais.

No início dos anos 90, estados e municípios atingiram, no bolo tributário, uma participação recorde na história republicana brasileira. Juntos, os referidos entes federados somavam, em 1991, mais de 45% de participação na receita pública disponível.

Nesse contexto, a União, com a justificativa de que necessitava compensar suas perdas e produzir expressivos resultados fiscais para pagar o serviço de uma dívida pública crescente, passou a aumentar significativamente sua receita disponível, principalmente pela exploração das contribuições sociais, tributos não partilhados com estados e municípios. O governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso iniciou uma das mais perversas recentralizações de receitas tributárias do Brasil, dotando a União de uma parcela enorme dos recursos, deixando estados e municípios com poucos tributos partilhados.

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, recriado como Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras - CPMF - em 1996. Esta foi sucessivamente prorrogada, com alíquota elevada de 0,2% para 0,38%, em 1999, caso também da alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, aumentada de 0,5% para 2%, em 1990; e para 3%, em 1999.

Recentemente, a Lei n.º 10.833, de 2003, estabeleceu, por força do mandamento contido na Emenda Constitucional n.º 42, em que setores econômicos a cobrança da COFINS não seria cumulativa e determinou, como forma de compensação de receita, nova elevação de sua alíquota, desta vez para 7,6%, elevando mais um tributo não compartilhado com estados e municípios. Medidas como essas, além de piorarem a qualidade do sistema tributário nacional, vêm elevando demasiadamente a carga tributária brasileira. Entre 1988 e 2000, aumentou em 4,6% do PIB a carga tributária relativa a tributos cumulativos sobre vendas gerais. Por outro lado, tributos de melhor qualidade, como o IPI ou o Imposto de Renda, por serem partilhados, tornaram-se menos interessantes para o governo federal.

Para alcançar as sucessivas metas de *superávit*, o governo realizou, assim, a sua própria reforma tributária. Ampliou as receitas, criou novas contribuições sociais (CPMF) e ampliou as alíquotas e as bases de cálculo das demais (COFINS, CSLL, etc). Ao optar pelo aumento das contribuições sociais, o governo ampliou em muito as receitas líquidas da União.

As contribuições sociais têm características que se revelaram importantes para o ajuste fiscal. Ao contrário dos impostos, sujeitos à repartição tributária, as contribuições sociais são apropriadas integralmente pela União. E, diferentemente dos tributos calculados sobre o lucro, salários, valor agregado, que são mais afetados pelos momentos recessivos, duas das maiores contribuições sociais incidem sobre o faturamento (COFINS) e sobre a movimentação financeira (CPMF).

Desde 1995, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) foi ampliada pela majoração de suas alíquotas e pela reformulação de sua base de incidência; a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) foi majorada em 50% e a CPMF vem sendo utilizada para atender às necessidades de caixa do governo central, com oscilações na alíquota de acordo com os compromissos da União. Após 1999, todo esse aumento das contribuições sociais foi intensificado, o que diminuiu proporcionalmente a receita do imposto de renda. Como esse tributo, arrecadado pela União, tem a sua receita dividida com estados e municípios, o governo conseguiu também diminuir a transferência para as demais unidades da Federação.

Ainda sobre esse tópico, a concentração de arrecadação pela União em seus cofres, sem repartição com os estados e municípios, é a grande queixa dos governadores e prefeitos. Em 1985, 80% da tributação eram partilhados, e 20% eram exclusividade do governo federal. Em 2003, os recursos partilhados caíram para 40% do total da receita. A Cofins evoluiu de R\$ 32,2 bilhões arrecadados, em 1999, para R\$ 59,6 bilhões, em 2003. O mesmo ocorreu com a CPMF, que teve o recolhimento ampliado, no mesmo período, de R\$ 8 bilhões para R\$ 23 bilhões. Em contrapartida, o IPI, que está entre os tributos divididos com os estados e municípios, teve crescimento bem menor, de R\$ 16,5 bilhões, em 1999, para R\$ 19,7 bilhões, em 2003.

Em 1991, a União detinha 66% de todo o bolo tributário. Os estados detinham 29% e os municípios 5%. Atualmente, a participação da União saltou para 70%, contra 26% dos estados e 4% dos municípios.

A CIDE – Combustíveis é hoje, das cinco contribuições mais expressivas em vigor, a única partilhada com estados (20%) e municípios (5%). Inicialmente, toda sua arrecadação era carreada para os cofres da União, mas, com a pressão de governadores e prefeitos, foi implantada a partilha.

O recorde de concentração deu-se em 2004 com a alteração na Cofins, que deixou de ser cumulativa e teve a alíquota alterada de 3% para 7,6%.

Neste ano, o governo federal tentou novamente acelerar a escalada com o aumento da CSLL sobre os prestadores de serviço, por meio da Medida Provisória nº 232, de 30 de dezembro de 2004, que foi barrada no Congresso Nacional.

O mais grave, no entanto, é a prática que parece deliberada de o governo federal, ao dar algum incentivo ao setor produtivo, sempre o fazer com aquele imposto compartilhado, de que é exemplo o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, ou de implantar a incidência de um tributo não compartilhado com os demais entes federados e, concomitantemente, reduzir a incidência de um imposto compartilhado, incidente sobre o mesmo fato gerador.

É o caso, por exemplo, do Adicional de COFINS compensável com IRPJ que configura mais uma medida que amplia o peso dos impostos indiretos e cumulativos em nosso sistema tributário. O mecanismo reside na compensação com o imposto de renda a recolher, o que, em princípio, demonstra uma preocupação em não elevar a carga tributária sobre as empresas. Contudo, vale ressaltar que essa medida, na verdade, tem o objetivo de reduzir o volume de transferências constitucionais para estados e municípios, que é baseada na arrecadação do imposto de renda e do IPI. Assim, o governo federal amplia o volume de recursos disponíveis do Tesouro Nacional, mediante a redução de transferências para estados e municípios, aliás, uma prática bastante utilizada em pacotes anteriores.

Outro caso gritante, que parece configurar verdadeiro golpe contra os entes federados, é o perpetrado pela Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000, conjuntamente com a Medida Provisória nº 2.062-61, de 28 de dezembro de 2000 (atual MP nº 2.159-70, de 24 de agosto de 2001). A referida Lei instituiu CIDE destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade – Empresa, com incidência à alíquota de 10% sobre os valores pagos a residentes ou domiciliados no exterior, a título de remuneração, e o artigo 3º da citada MP reduziu de 25% para 15% a alíquota do imposto de renda incidente na fonte sobre aqueles mesmos valores pagos a residentes no exterior, a título de remuneração, a partir da entrada em vigor daquela Lei. Transfere-se, com isso, a arrecadação do imposto de renda para a CIDE, que não é partilhada.

Com a redução relativa de suas receitas, boa parte dos estados e municípios tem sofrido sérios desequilíbrios financeiros. Tal movimento, como era de se esperar, intensificou-se no período pós-real com a estabilização de preços. Além disso, agravam-se as já problemáticas finanças estaduais e municipais devido ao excesso de rigidez orçamentária com que se defrontam os governos locais. Vinculações de receitas com serviços de saúde e de educação, refinanciamentos, entre outras, reduzem a cada ano a capacidade dos governos de realizarem os investimentos demandados pela população, especialmente por sua parcela mais necessitada, num contexto de insignificante execução orçamentária de investimentos federais. Mais uma vez o superávit fiscal sobrepe-se ao resgate da dívida social.

A situação da Federação brasileira, pelo menos no que toca ao aspecto fiscal, revela-se preocupante, ainda mais quando consideramos os números. Em relação ao total da arrecadação, a participação de estados e municípios reduziu-se, em pouco mais de dez anos,

em cerca de quatro pontos percentuais do PIB. Pode até parecer pouco, mas se deve levar em conta que, no mesmo período, a carga tributária cresceu em mais de dez pontos percentuais do PIB, o que nos leva a considerar fantástico, no mínimo, o avanço da União na repartição das receitas tributárias.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) tem pressionado o Congresso para conseguir uma fatia maior do bolo tributário na reforma que tramita no Congresso Nacional desde 2003. O presidente da CNM reconheceu que houve avanços para os municípios. Menciona os ganhos com a progressividade do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), a contribuição para limpeza pública, a municipalização do Imposto Territorial Rural (ITR), a partilha de 6,25% da Cide - imposto sobre combustíveis - com os municípios, a inclusão dos veículos aéreos e aquáticos na base do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e parte da compensação aos estados pela redução dos impostos das exportações.

Pelas contas dele, são R\$ 3,7 bilhões a mais por ano nos cofres das prefeituras, que hoje ficam com cerca de R\$ 80 bilhões dos quase R\$ 500 bilhões arrecadados por ano em tributos municipais, estaduais e federais. Ainda insuficiente para uma repartição mais justa do ponto de vista dos prefeitos.

Pretendem eles, ainda, avançar em uma fatia dos recursos das quatro maiores contribuições da União - CPMF, Cide, Cofins e CSLL. Esse conjunto garante cerca de R\$ 100 bilhões por ano ao cofre federal.

Já em 2004, negociações com os governadores permitiram a aprovação da emenda que aumentou o percentual de repasse da Cide de 25% para 29%. A aprovação da proposta viabilizou a aprovação da legislação que estabelece critérios para a repartição dessa contribuição entre estados e municípios.

O resultado das mudanças constitucionais e as reações que elas suscitaram causaram uma queda de qualidade no sistema fiscal brasileiro. A consequência é um sistema tributário disforme. A melhor solução parece ser partilhar não a arrecadação de um ou outro imposto, mas sim a arrecadação de todos os impostos e contribuições sociais de caráter não previdenciário, respeitado, quanto a essas, a vinculação a despesas da mesma natureza de estados, Distrito Federal e municípios.

A Constituição brasileira de 1988 tem sido responsabilizada por promover uma forte descentralização de recursos fiscais não acompanhada de uma correspondente transferência de responsabilidades aos governos estaduais e locais.

O resultado dessa inadequação entre recursos e responsabilidades teria sido a deterioração dos serviços públicos e o crescimento do déficit federal. No entanto, deve-se observar que embora os recursos do governo federal tenham sido de fato negativamente afetados

pela reforma fiscal de 1988, uma grande parte das perdas foram mais tarde recuperadas, como visto acima, pelo crescimento das contribuições sociais.

De outro lado, como as transferências, então, não preencheram as expectativas iniciais dos entes federados, a estabilização da receita no nível histórico só foi alcançada por meio do aumento de sua capacidade de taxar. Um esforço fiscal maior foi feito pelas autoridades estaduais e locais para sustentar o processo de descentralização.

Com os recursos federais chegando em menor quantidade e com menos regularidade, os estados e municípios, principalmente esses últimos, foram forçados a desviar recursos para áreas mais sensíveis ao cidadão, como saúde e educação, o que não elimina a necessidade de um processo mais organizado de transferência de responsabilidades aos governos estaduais e locais.

De certa maneira, esses movimentos indicam um esboço de um novo padrão de relações intergovernamentais na federação brasileira, no qual o governo federal fica mais envolvido com os riscos sociais relacionados ao desemprego, incapacidade e velhice, tornando os estados e municípios mais responsáveis pelas ações que visam prover investimentos em educação básica, saúde pública e outros programas voltados para a população mais carente.

Os ajustes no sistema de repartição de receitas devem ser discutidos de maneira ampla. Não há mais espaço para recordes na arrecadação da União, enquanto o nível de transferência a estados e municípios permanece estagnado ou diminui.

O Congresso Nacional deve repensar a distribuição das receitas tributárias no bojo de um novo pacto federativo, com a reabertura da discussão sobre as funções da União, dos estados e dos municípios.