

## **Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada**

*José Roberto R. Afonso<sup>1</sup>*

### **Introdução**

Questões fiscais e federativas no Brasil envolvem muitos mitos e falácias e, em grande parte, pode-se dizer que isso se deve à falta de pessoas trabalhando na área. Apesar disso, é válido ressaltar que atualmente existe uma vantagem – e ao mesmo tempo complexidade – que se expressa no fato de nunca ter havido tanta informação quantitativa e qualitativa, inclusive sobre as experiências dos outros países.

O pacto federativo brasileiro está cravado no corpo da Constituição, especificamente no capítulo tributário. Nossa tradição é definir na Carta Magna a que governo pertence a competência para cobrar cada imposto e, depois, como compartilha sua receita entre as diferentes esferas de governo. A divisão do gasto corre a reboque dessa da receita, ou seja, se os impostos forem descentralizados, o gasto acaba por correr atrás e migrar para os governos locais. A decisão primária seria em torno da disputa do poder de tributar e deter as receitas no sistema tributário. Não por acaso o capítulo tributário da Constituição brasileira é dos mais extensos em todo o mundo. Poucas outras nações detalham tanta matéria em sua Carta Magna. O capítulo do ICMS se aproxima de um regulamento no texto constitucional.

A federação brasileira percorre no atual momento um caminho de mudanças que envolvem, entre muitos assuntos, uma provável onda de recentralização política, uma já certa perda de espaço importante dos governos estaduais e uma crescente ligação direta entre Governo Federal e governos municipais. No Brasil, não costuma ser de conhecimento comum o quanto essa ponte direta entre nacional e local é infrequente nas federações mundo afora.

---

<sup>1</sup> Economista e contabilista, professor do curso de mestrado do IDP, pesquisador do IBRE/FGV, doutor em economia pela UNICAMP e mestre pela UFRJ. Como de praxe, as opiniões são próprias e não das instituições a que está vinculado. Serviços auxiliares de pesquisa prestados por Juliana Damasceno, Kleber Castro e Marcos Dantas. Elaborado com base em informações disponíveis até 30/4/2016.

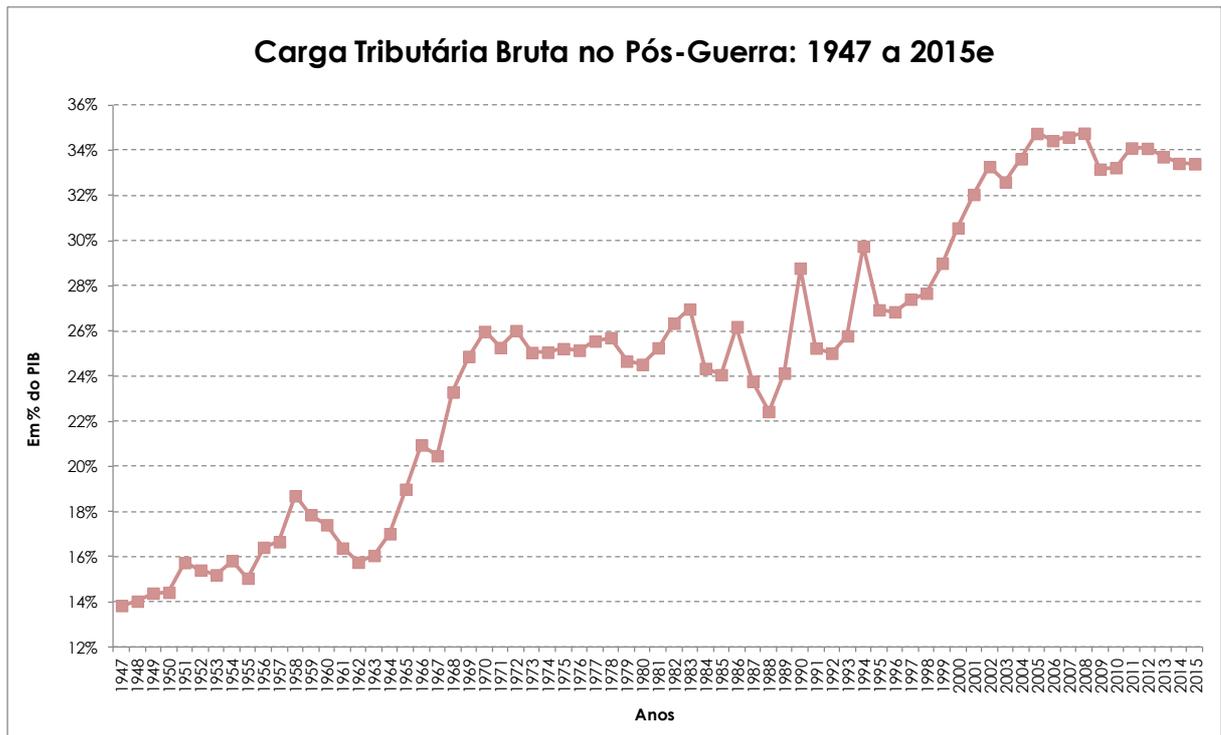
Este trabalho é um ensaio com objetivo de traçar um quadro atualizado e geral sobre aspectos marcantes do federalismo fiscal brasileiro no cenário institucional. Desde a divisão da receita tributária, passando pelas transferências, mas discutindo aspectos da organização dos gastos, dos impostos locais e da administração estadual e municipal, mudanças estão em curso na federação brasileira e nem sempre são contempladas pelas análises.

## **Divisão Federativa dos Tributos**

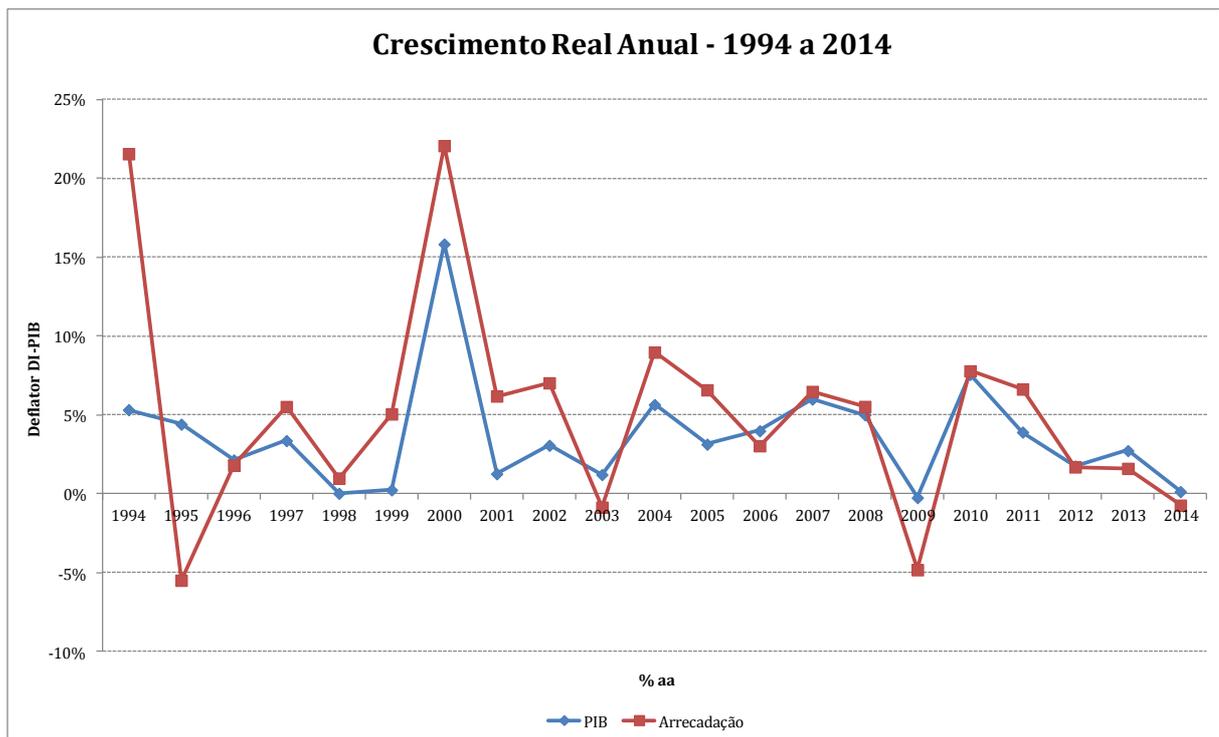
Nunca na história federativa brasileira os municípios tiveram um peso relativo tão grande na distribuição e na aplicação dos recursos tributários e públicos em geral. Dispõem de um volume bastante expressivo de recursos e os aplicam com uma razoável autonomia. Em poucos outros países, mesmo nos ricos, os governos locais podem elaborar, executar e até controlar o seu próprio orçamento sem submeter-se ao crivo de alguma instância superior. Nossos municípios legislam e cobram seus impostos, contratam quantos servidores desejem e sozinhos fixam os seus salários, assumem compromissos e dívidas bancárias, observadas apenas condições e limites fixados em leis nacionais. Cresceram tanto de importância nas últimas décadas, que já houve quem tenha perguntado: o Brasil estaria virando uma federação de municípios?

O sistema tributário brasileiro já gera uma arrecadação bastante elevada – acima de 33% do PIB no conceito mais abrangente (incluindo contribuições, FGTS, Sistema S, participações em recursos naturais e dívida ativa).

A evolução da carga tributária brasileira no pós-guerra demonstra claramente a tendência expansionista no longo prazo, embora, desde a crise global, seu nível tenha se estabilizado.



O Brasil arrecadou cada vez mais no pós-guerra. Comparações internacionais, mostram que é das economias emergentes com maior carga tributária no mundo, superando a média das economias desenvolvidas. Mais do que quantidade, a qualidade é sofrível. Isso carrega vários problemas e o principal, que é pouco comentado no país, é a iniquidade. Na medida em que aqui são cobrados muitos impostos indiretos, o que faz com que nossa carga tributária se torne extremamente injusta, pois os mais pobres destinam maior parcela de sua renda ao consumo e acabam pagando proporcionalmente mais impostos implícitos nos preços do que compram.



Quando se atenta para a divisão, na arrecadação direta, a União concentra aproximadamente dois terços, enquanto os municípios só arrecadam 7%. Apesar disso, depois das transferências condicionais obrigatórias, como fundo de participação e contrapartes, isto é, tudo o que um governo é obrigado a repassar para outro, os municípios sobem de 7% para 19%. Os estados, que arrecadam 27%, só ficam com 25%. Na realidade, não é apenas a União que perde participação, mas também os estados.

**EVOLUÇÃO DA DIVISÃO FEDERATIVA DA RECEITA TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO**  
(conceito contas nacionais)

Conceito	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
<b>ARRECADAÇÃO DIRETA</b>								
<b>1960</b>	11,14	5,45	0,82	<b>17,41</b>	64,0	31,3	4,7	100,0
<b>1970</b>	17,33	7,95	0,70	<b>25,98</b>	66,7	30,6	2,7	100,0
<b>1980</b>	18,31	5,31	0,90	<b>24,52</b>	74,7	21,6	3,7	100,0
<b>1990</b>	19,29	8,52	0,97	<b>28,78</b>	67,0	29,6	3,4	100,0
<b>2000</b>	20,38	8,45	1,73	<b>30,56</b>	66,7	27,6	5,7	100,0
<b>2010</b>	22,36	8,81	2,07	<b>33,23</b>	67,3	26,5	6,2	100,0
<b>2013</b>	22,73	8,79	2,20	<b>33,71</b>	67,4	26,1	6,5	100,0
<b>2014</b>	22,26	8,86	2,30	<b>33,42</b>	66,6	26,5	6,9	100,0
<b>RECEITA DISPONÍVEL</b>								
<b>1960</b>	10,37	5,94	1,11	<b>17,41</b>	59,5	34,1	6,4	100,0
<b>1970</b>	15,79	7,59	2,60	<b>25,98</b>	60,8	29,2	10,0	100,0
<b>1980</b>	16,71	5,70	2,10	<b>24,52</b>	68,2	23,3	8,6	100,0
<b>1990</b>	16,95	7,94	3,89	<b>28,78</b>	58,9	27,6	13,5	100,0
<b>2000</b>	17,07	8,16	5,33	<b>30,56</b>	55,9	26,7	17,5	100,0
<b>2010</b>	18,76	8,34	6,13	<b>33,23</b>	56,5	25,1	18,4	100,0
<b>2013</b>	19,19	8,22	6,30	<b>33,71</b>	56,9	24,4	18,7	100,0
<b>2014</b>	18,60	8,35	6,47	<b>33,42</b>	55,7	25,0	19,3	100,0

Fonte: Elaboração própria, a partir de STN, SRF, IBGE, Ministério da Previdência, CEF, Confaz e Balanços Municipais.

Metodologia das contas nacionais inclui impostos, taxas e contribuições, inclusive CPMF, FGTS e royalties, bem assim dívida ativa.

Receita Disponível = arrecadação própria mais e/ou menos repartição constitucional de receitas tributárias e outros repasses compulsórios.

Na evolução da distribuição federativa da receita tributária nacional nos últimos 50 anos, os estados pioram de posição relativa no auge da reforma militar, melhorando com a Constituição de 1988. Porém, na medida em que começam a ser cobradas cada vez mais contribuições sociais no país, a União recupera sua participação relativa, enquanto os governos estaduais passam a perder. Já os municípios atravessam meio século com uma clara tendência a crescer paulatina, mas constantemente de peso relativo no total da receita arrecadada. Há 50 anos, o orçamento municipal não equivalia a 20% do orçamento dos estados. Hoje, o orçamento dos estados é apenas 30% maior do que o municipal.

Tomando a receita tributária nacional e dividindo-a entre as três esferas de governo, fica evidente que, no longo prazo, só os municípios ganharam espaço relativo na federação brasileira. Considerada apenas a arrecadação direta, a carga tributária municipal saltou de 0,82% do PIB em 1960 para 2,30% em 2014. Com isso, aumentou nesse período sua participação no total arrecadado no país de 4,7% para

6,9%. Mas a avaliação mais relevante conta também a repartição constitucional de tributos, e nesse caso os governos locais ganham em montante absoluto: de apenas 1,11% do PIB em 1960, já tinham chegado a 2,98% do produto quando da Constituição de 1988, e a seguir mais que duplicam sua receita, fechando em 2014 com 6,47% do PIB.

Em termos relativos o avanço foi igualmente expressivo e já tinha ocorrido mesmo durante a centralização do governo militar, pois as prefeituras, que detinham apenas 6,4% da receita disponível nacional em 1960, chegam a 1988 com uma fatia de 13,3% e ainda avançam para 19,3% em 2014. Nesse período mais largo de meio século, a participação do governo federal caiu um pouco (de 59,5% para 55,7%), mas a maior queda foi observada no âmbito da esfera estadual (de 34,1% para 25% entre 1960 e 2014), de modo que os estados detêm atualmente uma proporção da receita tributária nacional inferior à de que dispunham em 1988, quando promulgada a Constituição da República vigente.

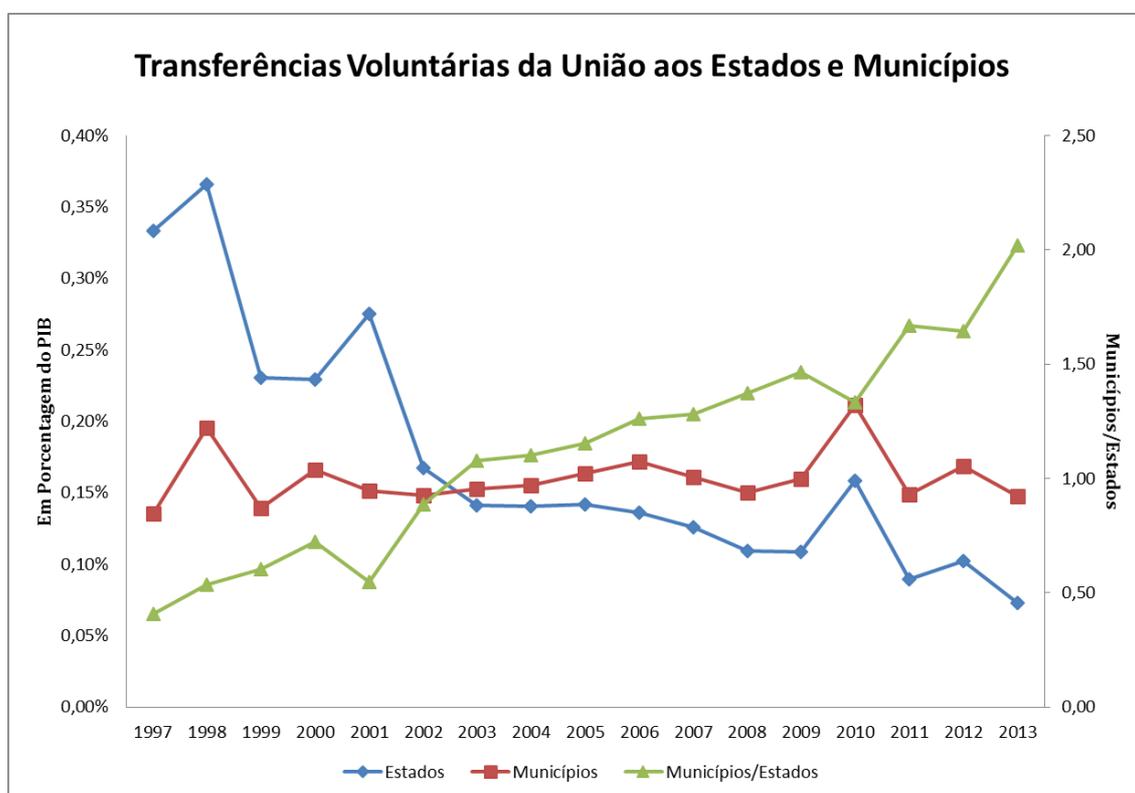
### **Outros Aspectos Não-Tributários**

Mais que descentralização apenas de tributos, a federação brasileira experimentou um forte processo de municipalização. A Assembleia Constituinte de 1987/1988 já beneficiara as prefeituras ao elevar as suas cotas-parte, tanto no fundo de participação (FPM) dos impostos federais (de renda e produtos industrializados, IPI), quanto (e sobretudo) do imposto estadual sobre circulação de mercadorias (ICMS). A criação e a expansão do Fundef/Fundeb reforçaram esse processo de transferência de recursos da esfera estadual para a local. Os números antes citados se limitam aos repasses constitucionais, mas seriam mais acentuados se computada a expansão do Sistema Único de Saúde (SUS), em que a municipalização generalizada faz com que boa parte dos recursos para assistência passe por fundos locais, e ainda os convênios em geral.

Deixando de lado, por sua vez, o sistema tributário, o que há de recurso para além dele? Transferências regulares da Saúde e as chamadas transferências voluntárias,

discricionárias – aquelas que, sobretudo, passam pela inclusão em dotações no orçamento da União e realização de convênios.

O peso das transferências voluntárias caiu e a União, que transferia quatro vezes mais para os estados do que para os municípios, em apenas dez anos inverteu essa situação. Ou seja, atualmente transfere-se muito mais para os municípios do que para os estados (a União, hoje, repassa duas vezes mais para os municípios do que para os estados).



Já quando se observa o total dessas transferências voluntárias da União, nota-se que a proporção não é tão grande. Para que se tenha uma ideia, em anos recentes, a União transferiu para os estados R\$ 3,5 bilhões, quando eles arrecadaram de imposto de herança e doação R\$ 4 bilhões (somente esse imposto rende para os estados mais do que tudo o que a União transferiu voluntariamente para eles). Para os municípios, que

são bem mais beneficiados, a União transferiu de forma voluntária R\$ 7 bilhões no ano passado. Assim mesmo, vale notar que os municípios arrecadaram de ITBI (Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis), o imposto pago quando se vende ou compra um imóvel, R\$ 8,8 bilhões. Ou seja, o que eles arrecadam com ITBI, um imposto que não é pago por todos – só por quem vende ou compra imóveis – é mais do que a União transfere voluntariamente a eles. Logo, não é uma transferência tão grande assim.

As transferências voluntárias, aliás, mostram outra mudança profunda nas relações intergovernamentais: o governo federal repassa, proporcionalmente, cada vez menos para os estados e transfere diretamente para os municípios. Ao contrário do que transparece do noticiário político, são pequenas e diminuíram as transferências voluntárias concedidas pela União no longo prazo – entre 1997 e 2013, caíram de 0,47% para 0,22% do PIB, respectivamente. No primeiro ano citado, os municípios recebiam 41% do que ia para os estados, e no último o dobro do que cabia àqueles governos. Essa foi uma mudança profunda e contínua: ano após ano, o governo federal repassou menos para os estados e cada vez mais para as prefeituras.

Passou a operar uma ligação cada vez mais direta entre Brasília e as prefeituras de todo o país, sem passar pelos governos estaduais, de modo que, diferentemente do que costuma ser praxe em outras federações, a esfera intermediária de governo deixou de comandar ou de participar política, fiscal e financeiramente da relação entre a esfera nacional e a local. Esta pode não ser apenas uma opção política de quem está à frente do governo central, mas ter se tornado uma nova estrutura das relações intergovernamentais, sobretudo levando-se em conta a natureza do processo eleitoral do país, em que os congressistas estão mais vinculados a interesses locais do que regionais ou estaduais.

No sistema tributário, por conta das determinações constitucionais, a União transfere aos municípios (1,8% do PIB em 2014) praticamente tanto quanto aos estados (1,9% do produto), mas os estados transferem uma parcela muito maior a suas prefeituras (2,4% do PIB). Nas transferências voluntárias, os municípios recebem quase 70% do repassado pelo Tesouro Nacional (0,22%). Fora isso, a própria cobrança de impostos

também tem mostrado um desempenho do ISS municipal (beneficiado pela expansão dos serviços na economia moderna) melhor que o do ICMS estadual (que taxa basicamente bens industriais, os quais perdem cada vez mais espaço no PIB, e ainda sofre no Brasil de uma intensa e suicida guerra fiscal), de modo que, desde 2000, o acréscimo marginal da carga do ISS foi de 0,34% do PIB até 2014, enquanto a do ICMS mal saiu do lugar.

A mesma participação expressiva dos municípios no governo geral brasileiro aparece também pelo lado da despesa consolidada – na casa de 57% do PIB em 2014, sem juros e encargos da dívida. Os municípios, gastando perto de 7,3% do PIB, respondiam por 12,8% do total da despesa primária no país, uma participação razoável.

Importa destacar que, se deixados de lado também os gastos com proteção social (previdência, seguro-desemprego e bolsa-família, entre outros), a participação municipal é ainda maior quando computado o bloco do que se pode chamar de gastos com serviços sociais universais: as prefeituras executam diretamente quase 40% do total de 10% do PIB aí despendidos em 2014, sendo a participação relativa de 37% na educação, 37% na saúde, 66% na habitação e 38% no saneamento.

Essa proporção se aproxima dos 80% quando computados os programas urbanos clássicos, desde a coleta de lixo até a manutenção de vias públicas, porque são marginais as transferências específicas realizadas pelos governos federal e estaduais para auxiliar os municipais na execução de tais funções. Elas são financiadas pelos impostos e outras receitas diretamente arrecadadas pelas prefeituras, que proporcionalmente pesam mais nos orçamentos municipais quanto mais desenvolvida for a cidade, e pelas transferências intergovernamentais compulsórias, cujos fundos de participação são previstos e regulados pela Constituição.

## **O gasto social e a Saúde**

O debate da Saúde dentro desse tema se faz relevante na medida em que se pode ousar dizer que não há uma função de Governo, ou uma área de atuação do Governo, onde a questão federativa seja tão relevante quanto a da Saúde. Essa questão torna tanto o cenário tributário quanto o fiscal mais complexo. Sabe-se o quão custoso pode ser apostar em soluções simples para problemas complexos. Os setores da Saúde e da Educação, por exemplo, continuam a procurar resoluções simples para questões extremamente complicadas, como o financiamento, a organização e a prestação de serviços. Isso é ainda mais notável na Saúde do que na Educação, pois as três esferas de governo estão intimamente ligadas.

Dessa forma, é possível afirmar que o futuro ou o cenário possível para a Saúde depende em demasia do cenário da federação brasileira. Ambos estão muito conectados. Sem reformas estruturais, nem essa federação e nem mesmo a Saúde conseguem avançar. O que se conseguiu avançar nos últimos anos – inclusive com a emenda constitucional nº 29 – foi não deteriorar ainda mais o cenário, porém, ao mesmo tempo, não é possível afirmar que há perspectivas de mudanças no quadro.

O gasto público na área social não é uma discussão muito simples. É preciso melhorar a mensuração, a discussão sobre o que é social ou não. Existem diferentes formas de apuração; vale o empenhado, vale o pago. Um problema muito sério do Brasil, especialmente na área da Saúde, para as análises, é a questão das múltiplas contagens, ou seja, um governo transfere para o outro, o que significa que não se pode somar balanço dos três governos. Porém, alguns analistas o fazem e erram ao achar um gasto muito grande. Mesmo eliminadas as duplas contagens, é possível deduzir que o Brasil já gasta muito nas diferentes áreas sociais, mas não tanto quanto parece por conta desse erro. Além disso, é preciso discutir a composição desse gasto – o que são benefícios e o que é serviço universal.

Um trabalho que se tem feito é tentar eliminar essas duplas contagens. A evolução recente dos gastos no Brasil é determinada muito mais pela expansão de benefícios sociais do que pelos serviços sociais universais (como Saúde e Educação) e isso tem um contraponto da recentralização de tributos e do gasto. Há uma profunda diferenciação na divisão federativa da execução dos gastos, o que também faz com

que vinculações condicionais ou legais simples ou lineares não sejam soluções adequadas, ou acabem não resolvendo os seus problemas.

Quando nos voltamos para os últimos 14 anos, no gasto público federal, o que mais cresceu foi o INSS, aposentadorias e pensões – que subiram quase 2% do PIB contra uma despesa que subiu 4,5% do PIB – vide tabela a seguir, elaborada pelo economista Mansueto de Almeida. Enquanto isso, Saúde e Educação pouco subiram. Muito do que se tem na coluna de custeio de gastos sociais, o segundo item que mais subiu, a 1,68% do PIB, está relacionado ao Bolsa Família e ao Seguro-Desemprego. A propósito, o Brasil também é o único país do mundo em que, quando a Economia cresce, o gasto com Seguro-Desemprego cresce e, quando ela cai, o gasto com ele não cai. O aumento do gasto com Seguro-Desemprego nesse período é maior do que o aumento de gastos com Saúde. Com Bolsa Família, ainda mais.

	PESSOAL	INSS	CUSTEIO ADMINIS- TRATIVO	CUSTEIO SAUDE E EDUC.	CUSTEIO GASTOS SOCIAIS	INVEST.	OUTROS	TOTAL
1999	4,47%	5,50%	1,59%	1,75%	0,59%	0,50%	0,08%	14,49%
2000	4,57%	5,58%	1,50%	1,76%	0,59%	0,66%	0,08%	14,73%
2001	4,80%	5,78%	1,00%	1,82%	0,90%	1,17%	0,08%	15,57%
2002	4,81%	5,96%	1,13%	1,83%	0,96%	0,95%	0,08%	15,72%
2003	4,46%	6,30%	1,16%	1,71%	1,00%	0,40%	0,10%	15,14%
2004	4,31%	6,48%	1,15%	1,71%	1,21%	0,62%	0,11%	15,59%
2005	4,30%	6,80%	1,47%	1,78%	1,29%	0,64%	0,11%	16,38%
2006	4,45%	6,99%	1,45%	1,70%	1,56%	0,72%	0,10%	16,96%
2007	4,37%	6,96%	1,46%	1,78%	1,63%	0,82%	0,09%	17,12%
2008	4,31%	6,58%	1,09%	1,75%	1,64%	0,93%	0,11%	16,42%
2009	4,68%	6,94%	1,09%	1,89%	1,89%	1,05%	0,13%	17,66%
2010	4,42%	6,76%	1,16%	1,96%	1,84%	1,19%	0,11%	17,43%
2011	4,34%	6,81%	1,00%	2,04%	1,93%	1,27%	0,14%	17,52%
2012	4,24%	7,21%	1,01%	2,22%	2,07%	1,35%	0,14%	18,32%
2013	4,22%	7,43%	1,42%	2,24%	2,27%	1,32%	0,13%	19,02%
1999-2013*	-0,26	1,93	-0,17	0,49	1,68	0,81	0,05	4,53

Fonte: Tesouro Nacional e SIAFI. OBS: exclui capitalização da Petrobrás em 2010.

Elaboração: Mansueto Almeida

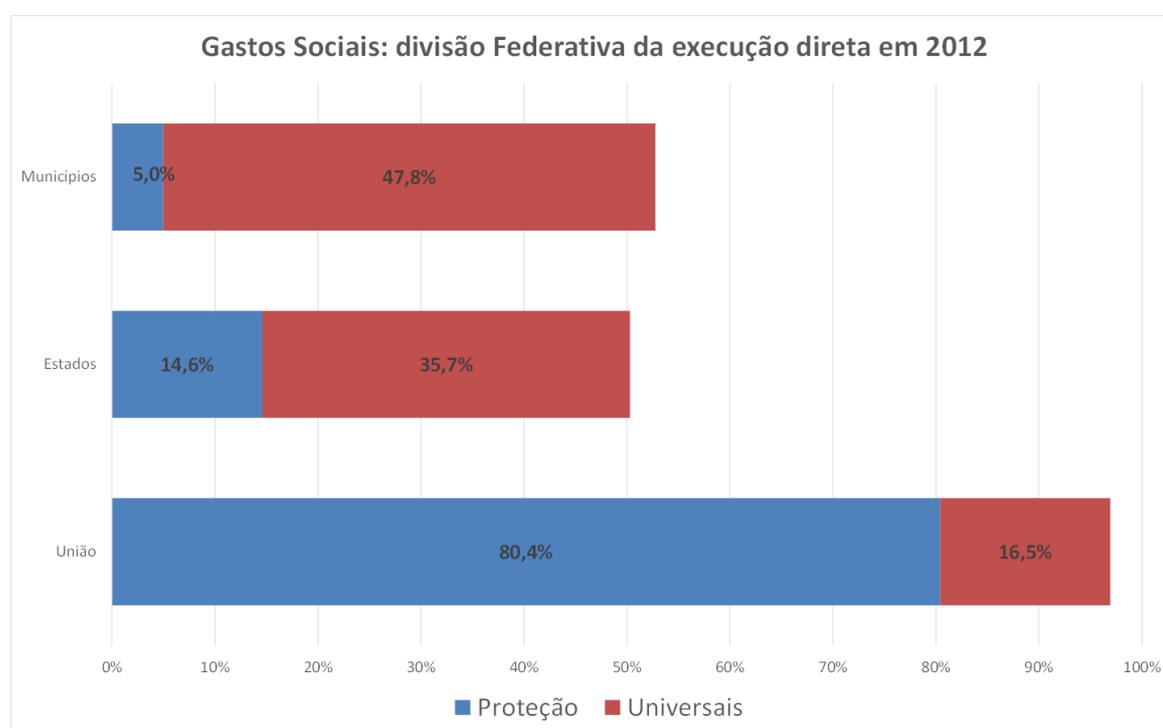
Em 2012, o último ano do qual há informação pública, o gasto social foi de 25% do PIB. Poucas economias no mundo conseguem ter um gasto desse tamanho na área social. Quando tal gasto é decomposto no Brasil, verifica-se que, desses 25%, basicamente 14% é gasto com proteção social e menos de 10% com serviços sociais universais. Proteção social é Previdência – quase 12% do PIB; Assistência Social, com 1,5%; e Trabalho, com 1% do PIB. A Educação fica com 4,9%. Se acrescentarmos Saneamento e Habitação, não se chega a 10% do PIB. No caso da Saúde, não se chega a gastar R\$ 1.000 por habitante por ano. Na verdade, dos 25%, o que mais pesa é a Previdência Social. Somando-se Educação e Saúde, não se chega ao valor da Previdência Social.

GOVERNO CONSOLIDADO EM 2012: GASTO POR FUNÇÃO E DIVISÃO FEDERATIVA (EXECUÇÃO DIRETA) - ESTIMATIVA PRELIMINAR

Gasto/Funções	EM % DO PIB	EM % DA FUNÇÃO				MONTANTE		PARTIC.
	Total	União	Estados	Municípios	Total	R\$ bi	R\$/hab	% Fiscal
<b>= Fiscal</b>	<b>37,72%</b>	<b>48,8%</b>	<b>27,8%</b>	<b>23,5%</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.656,7</b>	<b>8.542</b>	<b>100,0%</b>
Previdência	11,48%	78,9%	16,8%	4,3%	100,0%	504,0	2.599	30,4%
Assistência	1,56%	77,1%	5,3%	17,5%	100,0%	68,3	352	4,1%
Trabalho	1,00%	95,5%	2,3%	2,2%	100,0%	43,8	226	2,6%
= Proteção	14,03%	79,9%	14,5%	5,6%	100,0%	616,1	3.177	37,2%
Educação	4,91%	18,7%	34,1%	47,2%	100,0%	215,8	1.113	13,0%
Saúde	4,06%	13,9%	34,9%	51,2%	100,0%	178,2	919	10,8%
Saneamento	0,32%	0,2%	18,5%	81,3%	100,0%	14,1	73	0,9%
Habitação	0,15%	0,6%	37,2%	62,2%	100,0%	6,4	33	0,4%
= Universais	9,44%	15,7%	34,0%	50,3%	100,0%	414,5	2.137	25,0%
Segurança	1,17%	12,4%	80,8%	6,8%	100,0%	51,3	264	3,1%
Conexos (*)	0,75%	20,1%	45,0%	35,0%	100,0%	32,9	170	2,0%
<b>= SOCIAL</b>	<b>25,38%</b>	<b>51,2%</b>	<b>25,7%</b>	<b>23,1%</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.114,9</b>	<b>5.748</b>	<b>67,3%</b>

Retomando a discussão federativa, é válido destacar uma grande curiosidade sobre como esse gasto é bem diferenciado por esfera. Quando se olha o total do gasto social, ele é praticamente metade do Governo Federal, 26% dos estados e 21% dos municípios. Mas, quando se separa o que é proteção do que é gasto universal, muda

radicalmente. Na Saúde, está mais municipalizado hoje do que estava e do que está a Educação. Em 2012 se gastou algo em torno de R\$ 180 bilhões com Saúde. O gasto da União foi de R\$ 78 bilhões, mas foram transferidos R\$ 54 bilhões para o SUS.



Discute-se aqui quem executa o gasto e não quem financia, mas, de qualquer forma, a União tem uma participação importante no financiamento da Saúde e essa questão se torna extremamente complexa. Em 2007, a conta do que a União transferia para os estados e municípios mostrava que ela financiava 40% do que eles gastavam. Já em 2012, só financiou 35%. Ou seja, 65% do que os estados e municípios gastam com saúde é dinheiro próprio deles. Os estados estão gastando R\$ 64 bilhões e os municípios R\$ 91 bilhões. Quando descontadas as transferências, chega-se àquela

divisão: os municípios respondem por 51% do gasto com Saúde, os estados por 35% e a União, diretamente, por apenas 14%.

Por último, a vinculação federal e, sobretudo, a discussão com a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). A União, como todos sabem, não segue nos seus melhores dias, porém, não tanto parece. Em particular, o fato da CPMF ter sido extinta não levou à falência do setor, como era dito antes. Em 2007, para atender a vinculação constitucional, a União gastava 1,86% do PIB, e em 2012 passou a gastar 1,98%. Hoje, sem CPMF, a União gasta mais com Saúde do que gastava com ela. O fato de a União ter caído na execução direta ou até melhorado nos gastos com Saúde não permite maior comemoração pois, de 2007 a 2012, a carga tributária no Brasil subiu cerca de 3% do PIB e o gasto da União com Saúde subiu 0,1%. Isso mostra que a Saúde não é prioritária; a prioridade que se teve foi, pelo menos, não piorar a situação.

Em termos de perspectivas, no cenário institucional, não se pode afirmar que há maiores potenciais de expansão de fontes de recursos para financiar a Saúde. Além disso, como foi enfatizado, já temos uma carga tributária bastante elevada e, mais preocupante ainda, é sua péssima qualidade – ela é injusta, complexa, anticompetitiva etc. É uma missão praticamente impossível conseguir aumentar a carga tributária diante desse quadro para poder fazer um gasto adicional.

Além disso, em particular no caso da Saúde, é importante sempre ter presente que o setor é demasiado dependente dos estados e municípios. A Emenda Constitucional 29 tinha como um dos objetivos principais descentralizar, e isso ela fez. O peso dos estados e municípios é fundamental e isso significa que o futuro da Saúde depende muito mais do futuro dos estados e municípios do que do futuro da União, pelo menos na condição que temos hoje. Somos uma federação onde cada vez mais os municípios têm espaço e cada vez menos pesam os estados.

Abrir espaço fiscal com reformas institucionais é uma das possibilidades mais fortes. Queda da taxa de juros não abre mais espaço fiscal no Brasil: nos últimos anos, quando a taxa de juros caiu, o gasto com juros do governo não caiu, pois o governo

virou um grande banco. O maior banco da economia brasileira hoje não é banco, é o Tesouro Nacional; ele emprestou centenas de bilhões de reais com juros muito baixos. Ele se endivida a 15% e empresta a 5% ou 4%. Por conta disso, por muitos anos, as gerações futuras vão pagar a conta das decisões econômicas tomadas recentemente, o que significa que o gasto com juros não vai cair. Pode até cair a taxa de juros, mas o que o Governo gasta com juros não cai por conta desse diferencial.

Dentro desse quadro, dependemos de reformas institucionais, sobretudo a Saúde. Reformas que, pelo menos, cessem a expansão de benefícios. Enquanto o benefício social se expandir no país, é impossível ganhar espaço no orçamento federal. Pode-se até travar a vinculação que for na Constituição, na lei, mas a vinculação que vale no país é pagar benefício. O gasto social que mais subiu, e que talvez politicamente possa ser considerado mais garantido, é o Bolsa Família e não tem vinculação. Mais benefícios, mais centralização. Não se consegue melhorar o peso da Educação e da Saúde se não tiver um novo ciclo de descentralização. Não se trata de uma solução simples, como colocar uma vinculação percentual das contribuições ou dos impostos. Pode-se até caminhar para uma sistemática de metas móveis e razoavelmente flexíveis que, conforme as suas circunstâncias e a realidade dos diferentes governos, sejam diferenciadas para Educação e para a Saúde.

Resta a preocupação de como se deve desenhar adequadamente uma vinculação para custear um serviço público essencial e com compromissos permanentes, mas em cima da receita arrecadada. Esta, teoricamente, varia conforme o ciclo, ou seja, a receita cresce mais na fase de expansão da economia e diminui quando essa fase vira estagnação ou recessão. Mas o gasto público com saúde é uma constante, por princípio, e se tende a subir seria justamente quando a economia patina (se perde plano de saúde e aumenta a demanda por hospitais e ambulatórios públicos). Esse descompasso entre gasto contínuo e receita oscilante é esquecido no Brasil porque a teoria aqui dá lugar à “jabuticaba”. Nossa experiência tem sido de meio século de aumento de carga tributária contínuo, praticamente ano após ano – raros foram aqueles em que a receita decresceu ou estagnou, sobretudo no pós-Real. Tende-se, portanto, a pedir uma vinculação para um gasto essencial em cima da receita tributária, pois se pressupõe que ela nunca cairá e sempre subirá. É preciso fugir do

ciclo e a Emenda 29 acertou quando não cravou a vinculação na constituição e sim remeteu sua definição na lei complementar. Porém, até ela vir, amarrou ao PIB – que, por princípio, poderia ser menos oscilante que a receita. No modelo ideal técnico seria melhor ancorar a saúde em valores mínimos por habitante, em proporções ou volumes que pudessem ser alterados a cada plano plurianual.

Financiar a saúde em qualquer lugar do mundo não é uma tarefa simples, mas, no caso brasileiro, torna-se mais complexo diante da organização caótica de nosso sistema tributário – se é que pode ser chamado de sistema. Há um componente adicional e vital no Brasil: a saúde é a função de governo mais dependente dos destinos do bom equilíbrio da federação. Não se conseguirá equacionar a contento o financiamento e o gasto da Saúde sem resolver as funções e consolidar a boa saúde fiscal dos governos estaduais e, sobretudo, dos municipais. Se eles forem mal na federação brasileira, dificilmente a saúde escapará de ter o mesmo destino.

## **Reforma Tributária**

As cidades e seus cidadãos demandam cada vez mais e melhores serviços públicos, mas sua prestação pelos governos, sobretudo os locais, bem como sua forma de financiamento, continuam presas a modelos antigos e relativamente limitados. Isso não vem sendo realizado a contento pelas prefeituras brasileiras, como regra geral. Há ainda um enorme potencial de geração própria de recursos por explorar na maioria das cidades brasileiras, sobretudo em torno da fonte mais tradicional e usada mundo afora para financiar governos locais – o imposto sobre propriedade.

A ênfase no debate federativo sobre reforma tributária acaba concentrada no capítulo tributário da Constituição. Não custa lembrar que o atual texto conta com vinte

artigos, dos quais onze já foram modificados, incluindo dois novos; se contar item por item, alínea, caput, parágrafos que foram incluídos, excluídos, modificados, já foram realizadas setenta e duas alterações, das quais trinta e oito envolviam tributos e receitas estaduais ou municipais – inclusive já foram extintos *impostos permanentes, criados pela Constituição de 1988, caso do adicional estadual do imposto de renda e do imposto municipal sobre combustíveis. Na prática, existem dois sistemas tributários: o sistema de impostos e transferências, e outro sistema paralelo de contribuições (hoje em dia, também o de taxas. Falar em sistema é um eufemismo, pois sistema implica algo com uma lógica entre si, mas a única lógica que predomina é a regra de sempre arrecadar por arrecadar, não importa como.*

*Muitos projetos de Reforma Tributária no Brasil focam no ICMS. O ICMS arrecada 20% da nossa arrecadação tributária nacional, por mais errôneo que ele seja, não é possível que ele seja o único foco de problemas de nosso sistema. O ICMS que atualmente tributa combustíveis, energia elétrica e gasolina arrecada menos do que o velho ICM. Em 1968, como proporção do PIB, arrecadava mais do que o ICMS de hoje.*

*A guerra fiscal se torna um problema sério quando assumida por muitos. Só seria bem sucedida se um ou dois ou três estados a fizessem, mas hoje os vinte e sete a fazem. O resultado é que todos perdem. Além disso, é um imposto baseado na indústria e na agricultura, e o Brasil está se tornando uma economia de serviços. O ICMS, na realidade, paga o serviço pela rebarba ao tributar a mercadoria que é adquirida pelo produtor de serviço. Se formos até o boletim da Receita Federal e compararmos os dez setores que mais contribuem e o ICMS, é possível entender por que a arrecadação federal está subindo, e a arrecadação estadual está patinando. Na verdade, hoje a arrecadação estadual vive de importação. O ICMS virou um imposto paradoxal: os estados não querem um empreendimento no seu estado que seja exportador, pois tais vendas são imunes e não geram receita para os cofres locais. Por outro lado, os estados querem contribuintes que muito importem do exterior, porque é melhor trazer de fora, recolher todo o imposto no desembarço aduaneiro, do que trazer do vizinho, que fica com uma parte da receita, às vezes até devolver na guerra fiscal. Estamos com um sistema torto, onde é melhor para alguns fiscos trazer de fora do que produzir dentro do país.*

*No estado mais rico do país, entre um quarto e um terço da arrecadação provém de importação. Só o IPI ganho na importação quase que compensa o IPI perdido com desonerações de automóveis. A lógica de nosso sistema tributário faz com que alguns tributos sejam incompatíveis com o desenvolvimento produtivo nacional. Precisamos urgentemente aprofundar o diagnóstico, ampliar os conceitos, pesquisar mais e ir a fundo em detalhes.*

A inovação da gestão e do gasto precisa começar já no financiamento. Para tanto, não faltam ideias e alternativas; faltam vontade e coragem política da parte de quem lidera a agenda de reformas institucionais. Sem iniciativas colegiadas das autoridades locais, a tradição federativa brasileira indica que será preciso esperar que o governo federal resolva assumir a liderança do processo e exerça sua função primordial de planejador e articulador da federação. Dizem que a criatividade e a rápida capacidade de resposta e de efetiva mudança são características do brasileiro que poderiam inspirar os agentes envolvidos na questão urbana; por outro lado, deve-se reconhecer que se faz necessário adaptar ou mesmo reestruturar o aparato institucional voltado para os padrões institucionais de gestão, gasto e financiamento, concebido para a provisão dos serviços prestados diretamente pelo Estado, de forma bastante burocratizada, e custeado por impostos e outras receitas clássicas de governo. Não por acaso foi tão difícil implantar e avançar nas concessões de serviços para exploração direta pelo setor privado, bem como nas parcerias entre este e o setor público, que ainda enfrentam tanto barreiras ideológicas quanto a falta de uma estruturação legal adequada ou suficiente.

A agenda de debate das relações federativas no Brasil voltou a ficar intensa – para não dizer, polêmica e claramente conflitiva. Um embate marcante envolveu a discussão e votação no Senado Federal de projeto de lei dispendo sobre o tamanho das rendas governamentais extraídas da exploração de petróleo e, sobretudo, sua divisão federativa. No plano horizontal, houve um impasse e grave embate entre os estados, prevalecendo a matemática mais elementar: a imensa maioria de representantes dos governos de regiões não-produtoras aprovou mudança na partilha, até mesmo em relação à exploração já em curso, para beneficiá-los, em detrimento dos governos de regiões produtoras e, em menor escala, do governo federal. Este, por sua vez, não apresentou propostas e ficou ausente da votação decisiva. Mais uma vez, coube ao

Judiciário arbitrar o conflito federativo, na ausência de um pacto entre os membros da federação e de coordenação por parte do governo central – neste caso específico, vale uma decisão liminar mantendo o rateio das receitas oriundas de petróleo de acordo com os critérios praticados anteriormente à mudança legislativa.

### **Observações Finais**

As profundas mudanças na economia brasileira e no seu federalismo fiscal nos últimos anos exigem uma atualização de diagnóstico. Longe fica o debate federativo que marcou a Assembleia Constituinte e se resumiu às competências tributárias e às repartições obrigatórias das receitas de impostos. As transferências constitucionais de receitas movimentam recursos da ordem 8% do PIB e são muito mais amplas e sofisticadas as relações intergovernamentais na atual federação brasileira. Fluxos importantes de transferências são realizados de forma descolada da arrecadação de impostos – caso do sistema único de saúde (SUS), que mobiliza mais de 1% do PIB por ano ou mesmo das participações em extração de óleo e recursos hídricos, repassando outros 0,4% do PIB. As próprias transferências voluntárias, se não são tão volumosas (na casa de 0,4% do PIB), passaram a beneficiar diretamente mais prefeituras do que governos estaduais. O endividamento foi extremamente federalizado, depois da renegociação das dívidas, com um saldo superior a 11% do PIB, e que gera um volume de pagamentos ao Tesouro da ordem de 0,9% do PIB (o que, por si só, praticamente assegura o cumprimento da meta de superávit primário dos estados e municípios). Mesmo fora do campo de transações orçamentárias, muitas ações abrangem relações entre governos – caso típico dos benefícios do bolsa-família, regulado, concedido e pago pelo governo federal, mas com cadastramento e acompanhamento pelas prefeituras.

Além de atualizar o diagnóstico sobre a situação federativa, caberia também aprofundar as análises sobre as propostas de alterações legislativas. Um bom retrato do desconhecimento dos projetos marcou o debate ou embate recente em torno das

rendas de petróleo. Quando se propôs mudar o regime de exploração de concessão para partilha da produção, por princípio, se acabou com o pagamento pelos concessionários das participações governamentais especiais, uma figura que no regime antes vigente implicava em mais repasses para governos locais do que os próprios royalties, pois foi transformado em lucro excedente e que caberá exclusivamente à União no novo regime. Isto para não falar que, no novo regime, se boa parte do óleo pertencerá a União, significa que esta parcela não mais deverá imposto de renda (IRPJ), contribuição social sobre o lucro (CSLL) e sobre faturamento (COFINS/PIS/CIDE), talvez nem mesmo imposto sobre mercadorias (ICMS), logo, os ganhos do pré-sal não se transformarão em muito maiores repasses dos fundos de participação (FPE/FPM) e aplicações na seguridade social, saúde e mesmo no ensino. Tais detalhes, que envolvem a reestruturação da exploração de petróleo, indiretamente terão repercussões importantes sobre a federação, mas foram ignorados ou deixados para segundo plano no embate promovido no Senado, voltado apenas para redistribuir receitas, inclusive as que já são pagas aos governos em que estão localizados campos já em produção.

Não faltam questões e polêmicas na federação brasileira. Não se pode dizer que há uma crise na federação, mas também não se pode negar que existem inquietações crescentes e desafios a serem enfrentados. As perspectivas são as mais confusas ou incertas possíveis. Na prática, muito pouco ou nada se avançou, nem no debate de alternativas para equacionar os problemas inegáveis. Quem deveria ter uma visão estratégica e ampla, o governo federal, pode-se dizer que oscila entre a inépcia e a omissão. Ora defende propostas isoladas, por vezes pouco consistentes, quase sempre não pactuadas com as partes federativas envolvidas; tece belos e longos discursos, porém, não usa efetivamente do poder dado por sua até há pouco ampla e majoritária base parlamentar para apreciar e, ainda que com mudanças, aprovar as medidas – mesmo no caso daquelas que nem são rejeitadas pela oposição. Ora se omite diante de embates, como os casos da divisão da renda de petróleo e do FPE, na qual é inevitável que cada parte defenda inicialmente uma proposta que seja a melhor possível para o seu estado e falte alguém que paire acima dos interesses regionais e locais, use uma visão nacional para diagnosticar problemas, buscar soluções e costurar um consenso que atenda o mínimo de cada um ou que ajude a formar a maioria conclusiva.

No outro campo da federação brasileira, os governos subnacionais nunca tiveram uma tradição de articulação institucional organizada e sistemática – como entidades representativas de governos locais em muitas federações mais ricas. Quando muito, as frentes municipalistas só lograram mudanças muito relevantes quando perseguiram objetivos bem específicos. A profunda diversidade econômica, cultural e institucional entre governos estaduais e municipais, e a multiplicidade destes últimos, dificultam que façam um esforço coletivo ou majoritário para reflexão e para formulação de propostas, inclusive legislativas. Mesmo considerando apenas os estados, se o espaço natural para articulação de matéria fiscal é o Conselho de Secretários Estaduais de Fazenda – o CONFAZ, este tem se limitado a tratar do ICMS e, mesmo aí, acaba debilitado pelos seus próprios membros – que promovem a chamada guerra fiscal de incentivos à revelia desse colegiado.

Já no campo dos Poderes, não há como se esperar que, num regime de forte presidencialismo, com uma prática voltada para a coalizão partidária, o Congresso Nacional tome a iniciativa de definir uma pauta de prioridades para grandes alterações legislativas e a destrinche à revelia do Poder Executivo Federal. Outro é o caso do Poder Judiciário, que se tornou muito ativo, inclusive em torno das principais questões federativas, deliberando sobre pontos os mais polêmicos e com decisões fortes (quando não surpreendentes), como a derrubada, por inconstitucionalidade, da distribuição regional congelada do FPE e da guerra fiscal do ICMS através de atos internos dos estados.

Se não se sabe quem mudará de posição e tomará a iniciativa de enfrentar a agenda federativa, é inevitável que as mudanças ocorram, mais dia ou menos dia. Para tanto, é premente buscar entre os membros federados um mínimo pacto. Bons exemplos de reformas profundas e bem-sucedidas foram as leis Kandir (ICMS), de 1996, e de Responsabilidade Fiscal, de 2000, que partiram de projetos defendidos pelo Executivo Federal, mas elaborados conjuntamente com os Executivos estaduais, e levados ao Congresso como fruto de um acordo mínimo entre tais partes. Outras reformas e iniciativas também poderiam ser listadas, mas importa dizer apenas que é possível pactuar mudanças e profundas entre os entes federados, porém, é preciso sempre partir de uma estratégia e de um Executivo Federal que tome a dianteira do processo.

Tal pacto, não há dúvida, deveria ter um caráter abrangente e consistente. Isto é, que fossem acordadas respostas para as diferentes questões que inquietam a federação brasileira de forma consistente e, na medida do possível, com atos editados em datas as mais próximas. Por certo, é muito mais difícil e complexo encarar diferentes questões ao mesmo tempo, porém, esse caminho é inevitável diante das diferentes e importantes tensões que estão esgarçando o equilíbrio federativo brasileiro.

Para destravar a agenda federativa aqui listada e se ter um Poder Executivo Federal mais presente na cena nacional, um caminho possível é ampliar o leque de questões a serem enfrentadas. Uma matéria está amarrada a outra e as soluções deveriam ser concatenadas, como já alertado por parlamentares e mesmo governadores. Nem é preciso recorrer a lições teóricas ou experiências históricas ou internacionais para defender que os entes que eventualmente viessem a perder recursos em uma redistribuição do ICMS cobrado nas transações interestaduais ou redivisão das rendas de petróleo deveriam ser os entes que poderiam ter acréscimo de participação relativa no rateio do FPE, em troca de redução de cotas daqueles que ganharam receita das outras fontes.

O que falta, então, para se ter essa visão abrangente? Antes de tudo, abandonar a ideia do que seria uma forma de minimalismo – que é diferente de gradualismo. Não iremos a nenhum lugar enquanto tentarmos enfrentar cada questão por vez, mas ignorando os problemas e as alternativas para outras questões. Outro é o caso de buscar equacionar as diferentes questões numa visão abrangente, com uma ação coordenada e negociada, ainda que cada caso leve a um ato próprio, distinto do adotado para o outro caso, e, o principal, é que as mudanças sejam realizadas gradualmente, ao longo do tempo. O que não se pode perder é o norte, seja para dar consistência e coerência nas decisões que se adota, seja para indicar os objetivos de médio e longo prazo. Mudar aos poucos não é o mesmo que mudar pouco.

## Referências Bibliográficas

- AFONSO, José Roberto (2007). “Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil”. *Serie Gestión Publica n. 63*. CEPAL, Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_. (2012). Para destravar a agenda federativa. Brasília, XV Congresso Brasiliense de Direito Constitucional, Setembro de 2012.
- \_\_\_\_\_. (2014). Saúde Pública no Brasil: a questão fiscal e federativa – análise dos problemas e possíveis saídas. São Paulo, 1º Ciclo de Simpósios sobre Saúde Pública, Abril de 2014.
- \_\_\_\_\_. (2014). Financiamento da Inovação Urbana. In: LAZZARINI, S. (org.). “Financiamento da inovação urbana, novos modelos”. Arquiteto do Futuro, BEI Comunicação, Dezembro de 2014.
- de Mello, L. (2006), *Challenges to Fiscal Adjustment in Latin America: The Cases of Argentina, Brazil, Chile and Mexico*, editor, OECD, Paris.
- Lustig, N., Molina, G., Higgins, S. et alli. (2012). “The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru: A Synthesis of Results”, *Working Paper 1216*, Tulane University Economics, Tulane.
- Rezende, F. (2012). *Reforma fiscal e equidade fiscal*. Editora FGV, Rio de Janeiro.
- Serra, J., Afonso, J.R. (2007), “El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica”. *Revista de la CEPAL*, v. 91, p. 29-52, 2007. CEPAL, Santiago do Chile.
- Ter-Minassian, T. (2013), “Cómo fortalecer los recursos propios de los gobiernos subnacionales en LAC”, *XXV Seminario regional de política fiscal*, CEPAL, Santiago de Chile.

