

FERNANDO REZENDE

## INTRODUÇÃO

**D**uas forças importantes moldaram os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte e tiveram influência marcante em decisões relevantes para o sistema tributário e a federação. De um lado, a demanda de estados e municípios por autonomia financeira, indispensável para sancionar a autonomia política readquirida nas últimas etapas da transição do regime militar para a democracia, com as eleições diretas para governadores em 1982. De outro, a pressão dos movimentos sociais por universalização dos direitos da cidadania, vista por muitos como condição necessária para reverter a trajetória de um crescimento socialmente excludente verificado nos ciclos anteriores de expansão da economia brasileira.

As demandas por autonomia financeira foram atendidas mediante ampliação das bases tributárias de estados e municípios e forte ampliação das porcentagens da receita dos principais impostos federais repartidas com estados e municípios mediante fundos constitucionais. A primeira, promovida por meio da incorporação ao antigo imposto estadual – o ICM – de bases tributárias até então exclusivamente tributadas pelo governo federal, como os combustíveis, a energia elétrica e as telecomunicações, além da ampliação da lista dos serviços tributados pelos municípios, atendia aos estados mais desen-

volvidos e aos municípios de maior porte. A segunda, garantia aportes significativos de receita tributária aos estados de menor desenvolvimento e aos municípios de pequeno porte.

No campo dos direitos sociais, a palavra de ordem era diversificar as fontes de financiamento, para evitar a dependência de contribuições sobre a folha de salários, mais sensível aos ciclos da economia, e blindar os recursos da seguridade social, que universalizava o acesso à previdência, saúde e assistência da conhecida interferência do Tesouro Nacional. Presente nesta preocupação estavam as repetidas reclamações de antigos representantes da previdência a respeito de desvio de contribuições previdenciárias para financiar outros gastos, como, por exemplo, a construção de Brasília e a hidroeétrica de Itaipu. Em decorrência, o artigo 195 da Constituição Federal criou novas fontes de financiamento e instituiu a figura do Orçamento da Seguridade Social.

Instaurava-se, portanto, a dualidade tributária que deu à luz irmãos siameses. O sistema tributário e o regime de financiamento da seguridade social, embora concebidos para serem entidades independentes, acabaram nascendo unidos pelo abdômen. Desde então, o crescimento da seguridade provocou a atrofia da federação. Com o crescimento das contribuições para a seguridade, a qualidade da tributação foi se deteriorando, ao mesmo tempo em que os objetivos de reforçar a federação, conforme a intenção dos constituintes, foram sendo progressivamente abandonados. Na ausência de vontade, ou de entendimento sobre a necessidade de separar cirurgicamente os irmãos siameses, os desequilíbrios e as distorções foram se acumulando gerando múltiplos conflitos que têm impedido o avanço de reformas tributárias indispensáveis para dotar o país de um regime de impostos que seja compatível com os desafios que a economia global impõem à competitividade da produção nacional.

O objetivo deste artigo é, portanto, explorar os problemas gerados pela dualidade tributária instituída em 1988 e enfatizar a necessidade de substituir o limitado foco que tem sido adotado nas recentes propostas de reforma tributária por uma visão abrangente que tenha como referência a necessidade de eliminar a mencionada dualidade e de remover os antagonismos que ameaçam o equilíbrio e a coesão da federação.

## I. OS PRIMÓRDIOS DA CRISE

**O**s problemas gerados pela dualidade fiscal começaram a se manifestar desde o início. Com as receitas federais reduzidas pela descentralização

promovida no capítulo tributário da Constituição, o crescimento dos compromissos financeiros decorrentes da ampliação dos direitos sociais levou à imediata instituição pelo governo federal das novas contribuições previstas no capítulo 195 da Constituição, passando o novo orçamento da seguridade social a ser constituído pelas antigas contribuições previdenciárias incidentes sobre os salários e as novas contribuições sobre o faturamento e o lucro das empresas.<sup>1</sup>

Com a regulamentação dos novos dispositivos constitucionais, os gastos previdenciários, aí incluídos os pagamentos da aposentadoria rural e da renda mínima garantida a idosos e pessoas portadoras de deficiências, passaram a pressionar os recursos da seguridade, ocasionando duras reações dos movimentos ligados à saúde com respeito ao não cumprimento de um acordo tacitamente estabelecido, mediante o qual 30% dos recursos da seguridade deveriam ser aplicados no desenvolvimento e na melhoria do Sistema Único de Saúde recém implantado.

O conflito entre a previdência e a saúde expunha uma deficiência básica da proposta do orçamento da seguridade social enquanto mecanismo de garantia financeira das ações por ele compreendidas: a reunião de direitos de natureza distinta sob uma mesma forma de garantia. Como é impossível delimitar o tamanho da conta a ser paga em decorrência do crescimento de benefícios por lei concedidos a aposentados e pensionistas, quanto maior for o tamanho dessa conta menor será a quantidade de recursos disponíveis para financiar os compromissos assumidos com a saúde pública e a assistência social. Em outras palavras, direitos individuais se sobrepõem a direitos coletivos quando ambos estão acomodados em um mesmo regime de financiamento.

Num contexto em que as contribuições sobre os salários não eram suficientes para bancar os compromissos com o pagamento dos benefícios previdenciários, faltavam recursos para financiar as demais ações da seguridade. A conseqüência óbvia foi o aumento das demais contribuições para atender às pressões oriundas desses setores, principalmente a saúde, cuja capacidade de mobilização política é conhecida. Em 1993, a receita das

---

1. A rigor a proposta da seguridade social previa que estados e municípios também contribuísem para o financiamento da universalização dos direitos sociais por meio de aportes financeiros ao Orçamento da Seguridade Social, mas a inviabilidade dessa proposta conjugada com a crise econômica que se estabeleceu logo em seguida à promulgação da Constituição fizeram com que essa intenção nunca se concretizasse.

contribuições vinculadas à seguridade social,<sup>2</sup> exceto a contribuição previdenciária, já correspondia à quase a metade da arrecadação dos impostos federais e, comparada aos valores de 1988, apresentava um crescimento três vezes maior do que o registrado pelas receitas próprias de estados e municípios no mesmo período.

Nos primeiros anos do Plano Real, as distorções geradas pela dualidade fiscal continuaram a se acumular, embora a um ritmo que ainda não era capaz de revelar com clareza suas conseqüências. Com a vitória sobre a inflação, o ajuste fiscal passava a depender de providências mais efetivas para eliminar os desequilíbrios orçamentários, já que a corrosão inflacionária das despesas deixava de exercer este papel. Não obstante, a sustentação de um câmbio sobrevalorizado para segurar a inflação adiou a necessidade de adoção de medidas mais duras no campo fiscal. Assim, e apesar de novos aumentos nas contribuições para reforçar o caixa da União, juntamente com a desvinculação de vinte por cento de todas as receitas federais para reduzir os desequilíbrios, a dívida pública explodiu alimentada por juros elevados e por uma maior liberalidade na administração dos gastos.

Juntamente com a deterioração da qualidade da tributação, que acompanhava o crescimento de tributos cumulativos, perniciosos à eficiência da economia, os desequilíbrios federativos iam se acumulando, mas a um ritmo que ainda não era suficiente para deixar a descoberto o tamanho do problema que estava sendo criado. Com o abandono da âncora cambial como base de sustentação da estabilidade monetária e a adoção do regime de metas de inflação apoiado em aperto fiscal e metas duras de geração de superávits primários, a situação se agravou, como veremos em seguida.

## 2. O AJUSTE FISCAL E A FEDERAÇÃO

### 2.1 *Dualidade fiscal e rigidez orçamentária*

O abandono da âncora cambial, em 1999, forçou a adoção de uma política fiscal mais rigorosa no segundo mandato do presidente Fernando

---

2. Tais contribuições – chamadas de gerais – incluem a arrecadação do PIS-Pasep, Cofins, CSLL e CPMF. As contribuições sociais gerais não estão inseridas no capítulo tributário da Constituição, mas não podem ser classificadas como parafiscais (como é o caso das contribuições previdenciárias e do FGTS). Trata-se, na verdade, de tributos semelhantes aos impostos indiretos, com ampla incidência, deles só se distinguindo pela vinculação ao financiamento da seguridade social.

Henrique Cardoso. Entretanto, a dificuldade em promover a contenção dos gastos jogou toda a responsabilidade pela geração de superávits fiscais nas costas dos responsáveis pela arrecadação. Fortes aumentos nos tributos, promovidos mediante revisão das bases de incidência das contribuições, aumento de alíquotas e sucessivas prorrogações de medidas supostamente transitórias (como a CPMF e a DRU) foram promovidos, acentuando o desequilíbrio entre o crescimento das contribuições e o comportamento dos impostos de competência do governo federal. Em consequência, a carga tributária saltou para cerca de 39% do PIB em 2005 – mais de nove pontos de porcentagem acima do índice de 1998.

Conforme mencionado, a contribuição mais importante para o aumento recente da carga tributária adveio das contribuições sociais. Em consequência, o crescimento da carga foi acompanhado de mudanças importantes na sua composição. Atualmente, a arrecadação das contribuições sociais já ultrapassa o montante coletado com os impostos de competência federal e também a receita do ICMS obtida pelo conjunto dos estados.

O recurso às contribuições sociais para sustentar o ajuste fiscal foi incentivado por três razões principais. Uma, de cunho federativo – a descentralização do poder de instituir e administrar os impostos e o aumento da parcela da arrecadação dos impostos federais transferida a estados e municípios, conforme o disposto na Constituição de 1988 não deixava outra alternativa. Outra, de natureza legal – as regras aplicadas às contribuições são muito mais frouxas do que as aplicadas aos impostos tradicionais. A terceira razão é de cunho administrativo – as contribuições são tributos bem mais fáceis de administrar e de arrecadar.

A cumulatividade das contribuições sociais (parcialmente amenizada com as mudanças recentes na respectiva legislação) aumentou a ineficiência econômica dos tributos, já agravada pela fragmentação das bases tributárias, pelas distorções acumuladas no ICMS e pela tributação dos serviços pelos municípios. Alguns avanços no campo da desoneração das exportações e dos investimentos foram conseguidos a duras penas e alguns deles (como a Lei Kandir) são fonte renovada de conflitos na federação.

De outra parte, a expansão das contribuições sociais teve por consequência a rigidez dos orçamentos, dada a vinculação constitucional de suas receitas a gastos com a seguridade social. Na esfera federal, o conjunto das despesas obrigatórias, que inclui aquelas protegidas pela Constituição ou por legislação infra-constitucional, as transferências a estados e municípios, a folha de pagamentos com o funcionalismo e os compromissos com a dívida

pública, já equivale a 90% do total das despesas não financeiras do orçamento federal e tende a crescer em decorrência de dispositivos que reajustam automaticamente o valor de alguns dos benefícios que o Estado mantém. Tendo em conta que da parcela restante ainda devem ser deduzidos os gastos relacionados com o dia-a-dia da operação dos vários órgãos públicos, a principal consequência deste fato é o virtual esgotamento da capacidade de investimento do governo federal, com as conhecidas seqüelas que acarreta para a infra-estrutura, especialmente no campo dos transportes.

A velocidade com que o orçamento federal foi se tornando mais rígido se revela mediante os números apresentados a seguir. Em 1987, as despesas obrigatórias absorviam 47% da despesa não financeira, ou 7,6% do PIB. Quinze anos depois elas já haviam mais do que dobrado em porcentagem do PIB (15,3%), subindo novamente para 15,7% em 2004 e ultrapassando o patamar já mencionado de 90% das despesas não financeiras (91%).<sup>3</sup> Mantidas as regras vigentes as despesas obrigatórias continuarão sua trajetória ascendente, tornando o Estado incapaz de exercer suas funções e deflagrando uma crise fiscal sem precedentes na história nacional.

A rigidez orçamentária cresceu apesar da adoção de medidas para desvincular parte dos recursos arrecadados com o aumento das contribuições sociais. Com a adoção do FSE e sua posterior transformação na DRU, 20% das receitas arrecadadas com as contribuições sociais passaram a ficar disponíveis para financiar outros gastos e sustentar as metas estabelecidas para a geração de superávits primários nas contas da União. Assim, à medida que crescia a necessidade de gerar superávits mais elevados para evitar o crescimento desordenado da dívida pública, aumentava a arrecadação das contribuições, o que, por seu turno, abria espaços para o crescimento dos gastos amparados pela seguridade (a cada rodada de aumento das contribuições sociais, 80% dos recursos ficavam disponíveis para financiar o aumento desses gastos). Em consequência a expansão das contribuições fez com que o orçamento federal se tornasse mais rígido e a descentralização tributária perseguida em 1988 fosse revertida, principalmente no que concerne à participação dos estados no bolo tributário nacional.

Para conciliar a centralização das receitas com a descentralização do gasto – a maior parte da responsabilidade pela provisão dos serviços de saúde e assistência social cabe a estados e municípios –, a saída foi expandir as trans-

---

3. Os dados acima são extraídos do trabalho de Raul Velloso apresentado no Fórum Nacional, ver Velloso (2005).

ferências não-constitucionais, o que acentuou os desequilíbrios federativos e reduziu a liberdade de estados e municípios em matéria de alocação dos recursos orçamentários em virtude de essas transferências serem direcionadas a programas específicos. A rigidez orçamentária estendeu-se também a estados, principalmente, e a municípios, afetando fortemente os seus investimentos.

A rigidez dos orçamentos estaduais e municipais vem se acentuando nos últimos anos à medida que o espírito de ampla liberdade para a aplicação dos recursos transferidos que presidiu a elaboração da Constituição de 1988 foi sendo abandonado. Na versão original, o texto constitucional vedava a vinculação de tributos a órgão, fundo ou despesa, exceto os 25% da receita de impostos e transferências destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. No entanto, emendas ao texto constitucional introduziram novas regras que limitaram a liberdade no uso dos recursos estaduais e municipais, como a vinculação dessas receitas para oferecer garantias referentes a dívidas com a União e para financiar as ações de saúde. No caso do Fundef, a subvinculação de recursos ao ensino fundamental também acarretou uma nova ingerência nos orçamentos sub-nacionais. Não se trata, aqui, de discutir o mérito dessas vinculações, mas sim de ressaltar o seu efeito sobre a gestão dos recursos públicos.

Juntamente com as novas obrigações inseridas na Constituição Federal, que, além das receitas orçamentárias de estados e municípios vinculadas a gastos em educação, determinam a aplicação de no mínimo 12% e 15%, respectivamente, a gastos em saúde, as transferências recebidas à conta do SUS, os compromissos com a renegociação das dívidas com a União, as parcelas apropriadas pelos Poderes Legislativo e Judiciário e os encargos com o funcionalismo ativo e inativo (no caso dos municípios ampliados com o aumento do salário-mínimo) também contribuem para reduzir a muito pouco o grau de liberdade de governadores e prefeitos com respeito à livre disposição de seus recursos orçamentários.

A estabilização da moeda também agravou a rigidez dos orçamentos. Num contexto de inflação elevada, como o que predominou por um longo tempo no passado recente, o raio de manobra para a aplicação de recursos era ampliado pela corrosão dos valores referentes a gastos com o funcionalismo e com o custeio da máquina governamental. Com o fim da inflação, qualquer ajuste nos valores relativos a estas despesas passou a depender da existência de espaço para cortes e de decisões politicamente sensíveis.

A crescente dependência de estados e municípios de transferências federais para exercer as responsabilidades que lhes são atribuídas pela Constituição

Federal no campo das políticas públicas contraria o princípio de que a descentralização fiscal é um caminho saudável para aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, bem como para a co-responsabilidade de contribuintes e governantes (*accountability*). A descentralização fiscal é saudável quando os governos sub-nacionais são responsáveis por financiar, com recursos próprios, uma parte significativa dos seus gastos, e quando aquelas unidades federativas cujas economias não geram bases tributárias significativas financiam seus gastos mediante transferências compensatórias que obedecem a princípios de equalização fiscal e a regras transparentes de repasse.

Não foi essa a trajetória do federalismo fiscal brasileiro no período posterior à Constituição de 1988. No curto espaço de doze anos – entre 1997 e 2005 –, a contribuição das receitas próprias para o financiamento dos governos sub-nacionais caiu de três quartos para dois terços, em decorrência do rápido incremento das transferências de recursos federais. Vale a pena destacar que esse crescimento das transferências federais deve-se exclusivamente à explosão dos repasses vinculados a gastos sociais (saúde, principalmente) e a um variado conjunto de outras transferências (royalties, transferências voluntárias, transferências de capital e outros repasses de recursos de menor importância – ITR, IOF-Ouro, CIDE). Tais fatos merecem ser destacados quando um dos itens importantes da agenda dos debates sobre a questão fiscal no Brasil é a necessidade de imprimir eficiência e eficácia à gestão pública.

## 2.2 Desequilíbrios federativos e má qualidade da tributação

Paralelamente à centralização das receitas tributárias e ao engessamento dos orçamentos, a natureza do ajuste fiscal promovido nos últimos anos acentuou os desequilíbrios federativos. Em 2005, a participação das transferências federais no financiamento dos gastos não-financeiros dos estados brasileiros havia subido para cerca de 24% – um aumento de mais de quatro pontos percentuais em relação ao nível de dez anos atrás. No caso dos municípios a dependência de transferências federais, além de ser bem maior, cresceu de 30% para cerca de 34% em apenas seis anos (entre 1998 e 2004), a despeito do uso que os municípios economicamente mais importantes fizeram de suas bases tributárias próprias. O aumento das transferências diretas de recursos federais para municípios é um traço marcante do federalismo fiscal brasileiro e concorre para a redução da capacidade dos governos estaduais coordenarem a gestão de políticas públicas em seu território.

Mais importante ainda do que a ampliação dos desequilíbrios na repartição de recursos entre o conjunto dos entes federados – o desequilíbrio vertical – são os desequilíbrios que se acumularam com respeito à capacidade financeira dos estados e dos municípios – os desequilíbrios horizontais. Dados os impactos diferenciados das diferentes regras que conformam o rateio dos fundos constitucionais e a repartição das demais transferências de recursos arrecadados pela União sobre o tamanho dos orçamentos estaduais e municipais, as divergências entre a disponibilidade de recursos e a natureza das responsabilidades que deveriam ser por eles exercidas foram se ampliando nos últimos anos, e variam em razão do tamanho da população, do grau de desenvolvimento, da região e da condição socioeconômica de suas populações. Além dos conflitos que gera, tal situação produz efeitos negativos à luz das demandas por eficiência na gestão das políticas públicas.

As evidências desses desequilíbrios foram apresentadas em estudos recentes (PRADO, QUADROS e CAVALCANTI, 2003) e se manifestam por enormes e inexplicáveis assimetrias encontradas nos valores dos orçamentos estaduais e municipais em relação ao tamanho das respectivas populações. Grandes diferenças na capacidade de financiamento de estados de uma mesma região – o orçamento per capita do Maranhão sendo pouco mais da metade do de Sergipe e o do Pará menos de um quarto do de Roraima – e de municípios de diferentes portes (com municípios muito pequenos dispendo de uma capacidade financeira maior do que as grandes metrópoles) – refletem a maneira desordenada como os conflitos federativos foram sendo tratados nos últimos anos e as dificuldades que tal situação acarreta para coordenar a atuação do setor público em áreas que são fundamentais para o processo de desenvolvimento, como a educação, a saúde, a segurança pública, a infraestrutura urbana e o meio-ambiente.

De outra parte, o recurso às contribuições sociais para bancar o ajuste fiscal aboliu as fronteiras que definiam os espaços tributários entregues à competência exclusiva de cada ente federado. Com a expansão do Pis/Cofins e a criação da CPME, o governo federal passou a tributar a produção e circulação de mercadorias e serviços de forma ampla, invadindo os campos tributários de estados e municípios. Em decorrência, as mesmas bases tributárias passaram a ser exploradas de múltiplas formas, obedecendo a legislações distintas e na ausência de integração administrativa. O aumento da carga tributária e a diversidade do ônus fiscal suportado pelos contribuintes aumentaram a complexidade do sistema tributário e trouxeram um enorme retrocesso com respeito à qualidade da tributação nacional.

A fragmentação das normas tributárias e dos procedimentos aplicados não permite que o Brasil avance no sentido da harmonização da tributação aplicada a bens e serviços em todo o território brasileiro, o que reduz a competitividade dos produtos nacionais nos mercados mundiais, a sustentação dos produtores brasileiros no mercado doméstico, e o processo de integração econômica regional. Com a superposição de poderes tributários o governo federal e os estados competem na tributação de mercadorias em geral, nos combustíveis, nos transportes, nas comunicações e na energia elétrica, ao passo que União e municípios disputam a tributação dos serviços. Tal competição se dá em prejuízo dos contribuintes e é também fonte de conflitos na federação.

As distorções do sistema tributário brasileiro geram dois efeitos perversos. Elas retiram poder de competição ao mesmo tempo em que incentivam a escolha de soluções economicamente menos eficientes com respeito à competitividade global das cadeias produtivas. Quanto maior for a demora em corrigi-las, maior será a dificuldade para ajustar o padrão produtivo brasileiro às exigências da economia global.

### 3. AJUSTE FISCAL, CONFLITOS FEDERATIVOS E RESISTÊNCIA A MUDANÇAS

**A** rigidez dos orçamentos e os antagonismos na federação explicam a enorme resistência imposta nos últimos anos a mudanças. O receio de que reformas estruturais no sistema tributário afetem a arrecadação e comprometam as metas fiscais põe o governo federal na defensiva. De outra parte, os estados, engajados em uma ferrenha competição e pressionados a reformar o caótico regime que governa a cobrança do ICMS, só se unem para demandar maiores compensações do governo federal para cobrir buracos em seus orçamentos. Pouco envolvidos no debate das reformas, os municípios confiam na sua capacidade de bloquear no Congresso Nacional mudanças que firam os seus interesses. Sintomático da crença na capacidade de resistência dos municípios é a não inclusão da agenda das propostas de reforma apresentadas na última década da polêmica proposta de eliminar a anacrônica separação entre serviços e mercadorias instituída em 1967 e mantida desde então.

Não obstante, a consciência de que a natureza do ajuste fiscal praticado nos últimos anos, baseado num vertiginoso incremento da arrecadação de impostos, chegou ao limite faz com que uma mudança de atitude se torne

imperiosa. Premido pela forte reação da sociedade a novos aumentos de impostos, o governo se vê na necessidade de adotar medidas para conter o crescimento dos gastos e reduzir a rigidez do orçamento. Dado que as despesas com os benefícios previdenciários, impulsionadas por aumentos reais do salário mínimo e pela ampliação do número de benefícios (com destaque para o auxílio-doença), respondem pela maior pressão sobre os gastos públicos, ela é o alvo principal das propostas de reforma. Ainda que menos expressivo, o crescimento dos gastos em saúde, alicerçado em novas garantias constitucionais também preocupa. Juntos, previdência e saúde respondem pela maior parte do crescimento dos gastos de custeio no passado recente.

Cabe ressaltar que a melhoria da qualidade tributária e a recomposição do equilíbrio federativo passam, portanto, pela mesma questão que afeta o ajuste fiscal: a seguridade social. É possível contornar os impactos fiscais da seguridade social no campo macroeconômico com medidas pontuais de efeitos transitórios, mas essa estratégia, além de não ser isenta de riscos, adia por um prazo que pode ser demasiadamente longo as mudanças tributárias requeridas pela micro-economia e as alterações no federalismo fiscal demandadas pela federação.

Mudanças que impliquem separar da previdência o chamado “componente assistencial”, isto é, os benefícios que não têm uma relação direta com a contribuição, entram em choque, portanto, com um dos princípios mais festejados da Constituição de 1988, o da solidariedade no financiamento da seguridade social. Da mesma forma, a redução das garantias constitucionais ao financiamento da saúde e a eliminação do piso previdenciário contrariam a determinação de tornar efetivo o princípio de universalização do acesso à saúde e de preservação do valor dos benefícios. Assim, ainda que limitada, a reforma da previdência implica rever a proposta da seguridade social de universalização dos direitos de cidadania.

Além disso, a proposição de atender primeiro às preocupações com a macroeconomia significa postergar por um prazo que parece demasiadamente longo as necessidades da micro-economia e da federação. Dado que o impacto de mudanças pontuais sobre o gasto público – desvinculação dos benefícios previdenciários (principalmente os chamados assistenciais) do salário-mínimo, imposição de limites aos gastos de custeio (o que implica rever a EC da saúde) e promoção de uma nova rodada de reformas da previdência, para eliminar privilégios (vantagens para as mulheres, limites de idade...) e reduzir o déficit atuarial – é diluído no tempo, mesmo com a ampliação da DRU e a prorrogação da CPMF, os resultados esperados em termos de reto-

mada dos investimentos e queda da relação entre a dívida pública e o PIB só se fariam sentir na sua plenitude em um prazo não inferior a dez anos.<sup>4</sup>

Em decorrência, a reforma tributária e a eficiência da gestão pública continuariam aprisionadas em espaços estreitos. Com a necessidade de ampliar investimentos, a impossibilidade de reduzir a carga tributária de modo significativo levaria à continuidade dos ajustes pontuais nos impostos para ir removendo, gradualmente, as distorções mais relevantes. No tocante à gestão pública, os problemas causados pela distância entre o financiamento (recursos centralizados) e a gestão das políticas sociais (descentralizada) continuariam impondo dificuldades à eficiência e à eficácia do gasto.

O foco exclusivo nos gastos busca adiar o enfrentamento das reformas necessárias para recompor o equilíbrio federativo, ao passo que a sustentação artificial da proposta da seguridade social dificulta a promoção de um ajuste estrutural das contas públicas. Nesse contexto, a prorrogação de medidas provisórias torna-se uma rotina e a modernização tributária assim como a eficiência da gestão pública ficam comprometidas. A alternativa é enfrentar a reforma do federalismo fiscal.

#### 4. CONCLUSÃO: REFORMA TRIBUTÁRIA OU NOVO MODELO DE FEDERALISMO FISCAL?

**A** despeito dos inúmeros sinais de esgotamento da opção até agora adotada para conduzir o processo de reforma tributária e de ajuste das contas públicas, é impossível ignorar os desafios que a globalização da economia e das finanças, juntamente com a formação de blocos econômicos regionais, impõem às federações. Estas são duplamente afetadas pela imposição de crescentes limites à autonomia dos Estados nacionais. De um lado, a harmonização das políticas econômicas, principalmente a tributária, exige uma maior uniformização dos impostos cobrados em todo o país, abalando um dos pilares tradicionais da autonomia federativa. De outro, a necessidade de sustentação do equilíbrio fiscal conduz à imposição de crescentes limites ao gasto público e ao endividamento de estados e municípios, à medida que uma

---

4. De acordo com a simulação apresentada em texto de Antonio Delfim Neto e Fábio Giambiagi (2005), as alterações mencionadas fariam com que o gasto corrente do governo federal em 2016 caísse para 16,5% do PIB – um ponto percentual inferior aos níveis atuais –, o que mantida a carga tributária federal em 19,30% do PIB permitiria que os investimentos públicos subissem gradualmente até atingirem 2,12% do PIB em 2016.

rigorosa disciplina fiscal é fundamental para o sucesso da integração na economia mundial.

Em paralelo, a abertura e a globalização criam focos de tensão que tendem a acirrar os antagonismos. Esses focos se manifestam: a) na tentativa, por parte da União, em impor controles mais rigorosos sobre a gestão administrativa e financeira de estados e municípios e nas reações que ambos oferecem ao cerceamento de suas autonomias; b) na demanda de estados e municípios por compensações de perdas sofridas em decorrência de decisões adotadas pelo governo federal; c) no enfraquecimento dos laços de solidariedade nacional provocado pelas novas oportunidades de comércio com países vizinhos; e d) na eclosão e escalada da guerra fiscal.

Em federações marcadas por elevadas desigualdades regionais e sociais, como a brasileira, a cooperação intergovernamental no atendimento das responsabilidades do Estado requer um ajuste periódico nos mecanismos de transferência de recursos financeiros que conformam o modelo de federalismo fiscal, de forma a ajustá-los à dinâmica espacial do país. Essa não tem sido, todavia, a prática brasileira. A despeito das evidências, todas as propostas de reforma tributária que foram elaboradas nos últimos quinze anos evitaram abordar as mudanças necessárias no federalismo fiscal, sob a justificativa de que o tema é politicamente explosivo. Todavia, a experiência está demonstrando que essa estratégia, além de limitada, contribui para acumular distorções e dificultar as próprias mudanças.

A abordagem limitada que tem presidido os recentes debates sobre a reforma tributária ignora que a revisão do sistema de impostos, que envolve a questão da atribuição de competências para instituir e administrar tributos na federação, determina, juntamente com o sistema de partilhas e transferências, o perfil da repartição de receitas na federação. Assim, a alteração isolada de uma das faces desse perfil não é capaz de corrigir as distorções atuais, podendo, ao contrário torná-las ainda mais graves. Além disso, ela limita as possibilidades de promover uma reformulação mais abrangente do próprio sistema tributário, uma vez que fica mais difícil conciliar os interesses envolvidos e encontrar um novo ponto de equilíbrio entre competências e transferências. O Brasil não precisa apenas de uma reforma tributária. Precisa de uma profunda reforma do federalismo fiscal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GIAMBIAGI. A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público? *Texto para Discussão* nº 1169, IPEA, 2006.
- NETO, Delfim, GIAMBIAGI, Fábio. O Brasil precisa de uma agenda de consenso. *Boletim de Conjuntura*, IPEA, dez. 2005.
- PRADO, QUADROS, CAVALCANTI. *Partilha de recursos na Federação Brasileira*. FUNDAP/IPEA, 2003.
- VELLOSO. Rigidez orçamentária, difíceis escolhas. *Fórum Nacional, Estudos e Pesquisas* n. 93, 2005.
- \_\_\_\_\_. Por um gatilho fiscal temporário. *Fórum Nacional, Estudos e Pesquisas*, n. 98, 2005.