

Mitos sobre o Federalismo Brasileiro

**Marcos Mendes
Setembro 2019**

Insper

Mitos sobre o Federalismo Brasileiro

Marcos Mendes

Diagnósticos equivocados só por acaso geram soluções corretas. Em políticas públicas, uma vez adotadas políticas erradas, é difícil corrigir o rumo. Os beneficiários do erro se organizam para manter seus privilégios. Daí a importância de se mapear corretamente a “problemática” antes de partir para a “solucionática”.

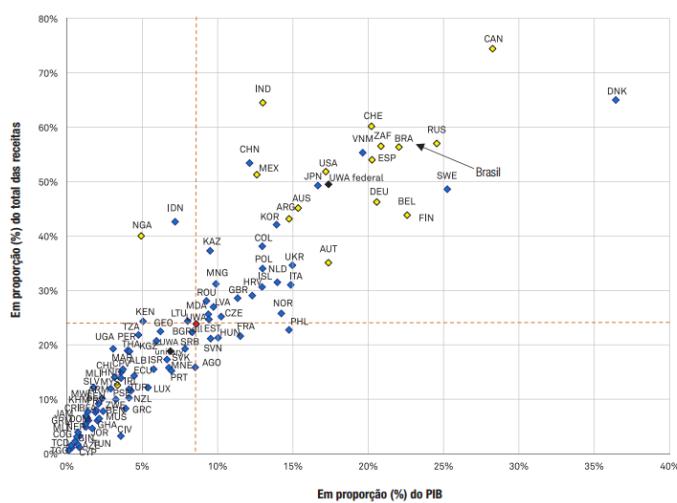
As relações fiscais entre a União, os estados e os municípios são permeadas por mitos que induzem soluções não adequadas para o problema de termos estados (e muitos municípios) que sistematicamente entram em crise fiscal. Há uma narrativa segundo a qual essas crises advêm de três causas: (a) as receitas fiscais são concentradas na União; (b) ao longo das últimas décadas a União teria aprofundado essa concentração, ao criar ou ampliar contribuições não partilhadas com os estados e municípios; (c) a União impôs ônus excessivo aos estados e municípios ao definir juros muito elevados para a dívida que os governos locais têm com o governo central.

Fosse esse o diagnóstico correto, a solução seria reorganizar a distribuição de receitas: mais competências tributárias ou mais transferências aos estados e municípios. Também caberia renegociar a dívida, reduzindo seu custo. É isso que todo o tempo os estados pleiteiam, seja no Congresso, onde abundam projetos de socorro fiscal e mais transferências, seja no judiciário, onde uma grande quantidade de ações impetradas

pelos governos subnacionais tem obtido sucesso em desconsiderar contratos e interromper pagamento à União.

Ocorre que o diagnóstico não resiste aos dados. Quanto à concentração das receitas, a Figura 1 mostra que a federação brasileira é uma das que mais descentralizam receitas no mundo, seja como proporção do PIB, seja como proporção da receita pública total.

Figura 1 - Receitas dos Governos Subnacionais em Proporção do PIB e em Proporção das Receitas Públicas Totais (%): 2013

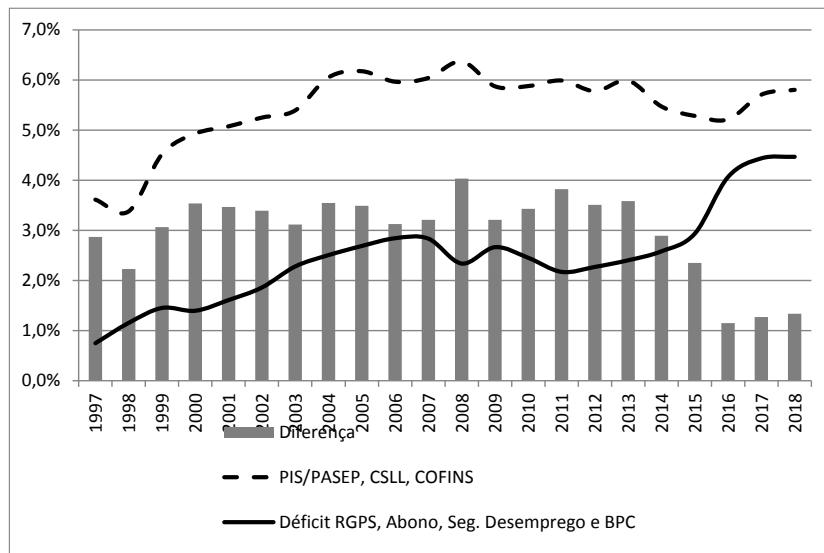


Deduzindo a arrecadação do RGPS, a divisão da receita restante é: 36% para a União, 64% para estados e municípios. Não há concentração na União.

Vejamos agora o argumento de que a União aumentou as contribuições sociais como um truque para não dividir receitas com os estados. Pela Constituição, qualquer aumento de imposto (novo ou já existente) precisa ser partilhado com estados e municípios. Contribuições sociais não têm essa exigência. O Governo Federal teria usado sistematicamente essa brecha para engordar seus cofres, escanteando os estados.

Isso até pode ter acontecido no início dos anos 1990, mas por breve período e em reação a uma Constituição que descentralizou fortemente as receitas, sem retirar da responsabilidade da União a elevada conta da previdência e das políticas sociais. Contudo, se olharmos os dados em uma perspectiva de longo prazo, como faz a Figura 2, veremos que o aumento da receita com contribuições sociais anda *pari passu* com o aumento das despesas obrigatórias, representadas pelo déficit da previdência, e políticas sociais (Seguro-Desemprego, abono salarial e Benefício de Prestação Continuada – BPC).

Figura 2 - Receitas de Contribuição Social vs. Déficit do Regime Geral de Previdência Social e Despesas de Programas Sociais de Responsabilidade Federal (% do PIB)



Fonte: STN – Resultado do Tesouro

Ou seja: não houve um movimento do Governo Central para arrecadar mais, sem dividir com estados e municípios, e ter mais receitas livres. O que houve foi um aumento substancial das despesas obrigatórias do Governo Central, que precisou ser financiado por mais receitas.

O aumento das despesas obrigatórias é um problema real do setor público brasileiro. Buscou-se resolver o problema levantando-se mais receitas. Se partilhasse o aumento de receitas de contribuições com estados e municípios, a União teria que encontrar outra fonte de receitas para dar conta dos gastos da agenda social.

E quanto à dívida dos estados com a União? É comum ouvir argumentos do tipo: “a dívida era de R\$ 400 bilhões. As parcelas já pagas pelos estados somam R\$ 500 bilhões. E os estados ainda devem R\$ 500 bilhões”. Esse é um argumento simples. E errado.

Errado porque ignora que sobre qualquer dívida incidem juros. Portanto, uma dívida original de R\$ 400 bilhões pode crescer apesar de as prestações estarem sendo pagas. Basta que o valor pago mensalmente seja baixo, insuficiente para quitar os juros e parte da amortização devida.

Foi justamente o que ocorreu na dívida dos estados com a União. Por muitos anos os contratos previam um teto para o valor da prestação paga, de modo a aliviar o desembolso do governador de plantão. O custo foi o acúmulo da parcela não paga ao passivo repassado aos governadores seguintes.

Além disso, diversas renegociações estenderam o prazo de pagamento da dívida, sempre por pressão dos estados por alívio de caixa imediato. Dívida com prazo mais longo demora mais a cair.

Não nos enganemos, a história de endividamento dos estados com a União é um roteiro que começa com indisciplina fiscal, aumento do endividamento junto ao sistema financeiro que acaba em crise. Nesse momento, por pressão política, a União é chamada a socorrer. Federaliza a dívida e se torna a devedora junto ao credor privado, e passa a cobrar dos estados em um regime de pai para filho: dá desconto na dívida, alonga o prazo, reduz juros, etc.

Dos anos 1980 para cá foram mais de dez episódios de federalização e repactuação de dívida com essas características, como mostra a tabela abaixo. Vale chamar atenção para alguns pontos. A Lei 9496/1997 foi uma ampla renegociação de vários tipos de dívida e, de largada, já concedeu elevado desconto no saldo devedor dos estados, que em alguns casos chegou a 20%. Outro ponto relevante é a sucessão de renegociações que ocorreu recentemente, a partir de 2014. Nada menos que quatro leis complementares estenderam prazos, reduziram juros e recalcularam o passivo, concedendo novo desconto na dívida.

Figura 3 – Normas Legais Relativas a Renegociação de Dívida Estadual pela União

Norma legal	Descrição
Lei 7164/1987	BB financiou cobertura de déficit dos estados e liquidez para bancos estaduais, com risco para o Tesouro Nacional.
Lei 7976/1989	Refinanciamento por 20 anos, da dívida já refinaciada pela Lei 7164/87 e da dívida externa dos estados.
Lei 8727/1993	Assunção pela União de passivos dos estados junto a empresas federais (majoritariamente a CEF): prazo de 20 anos, mantendo os encargos originais dos contratos.
Voto Conselho Monetário Nacional 162/1995	Créditos oferecidos pela CEF para alongar passivos de curto prazo.

Medida Provisória 1792/1997	Saneamento dos bancos estaduais (PROES).
Lei 9496/1997	Refinanciamento da dívida contratada por meio do Voto CMN 162/95, outras dívidas junto ao SFN e da dívida mobiliária: prazo de até 30 anos, com <u>DESCONTO que podia superar 20% do saldo devedor.</u>
Lei Complementar 148/2014	Redução dos encargos da dívida da Lei 9496/97 de IGP-DI + 6% a.a. para IPCA + 4% a.a.
Lei Complementar 151/2015	Instituiu a Selic como teto para o encargo da dívida (IPCA + 4% a.a. ou Selic, o que for menor) e <u>recalculou todo o saldo devedor, desde o início do contrato, corrigindo-o apenas pela Selic aplicando-se a redução ao saldo devedor.</u>
Lei Complementar 156/2016	Aumentou o prazo do pagamento das dívidas da Lei 9496/97 em até 240 meses e diminuiu valor das prestações a pagar nos primeiros meses.

Lei Complementar 159/2017	Aumentou o prazo do pagamento das dívidas da Lei 8727/97 em até 240 meses e diminuiu valor das prestações a pagar nos primeiros meses
---------------------------	---

Fonte: Legislação Federal

Há vários incentivos para que os estados entrem em recorrentes crises fiscais, que serão discutidos em um próximo texto. O objetivo aqui foi mostrar que o problema não é gerado por uma suposta centralização excessiva de receitas na União ou por uma suposta exploração dos estados pela União via cobrança excessiva de dívidas. O diagnóstico correto mostrará que a solução do problema passa por uma mudança de postura no judiciário, evitando-se o desrespeito a contratos, e a reformas legais que reduzam despesas obrigatórias e vinculação de receitas.