

O FEDERALISMO FISCAL E O BLOQUEIO DE CERTIDÕES DE REGULARIDADE FISCAL

Vanessa Cerqueira Reis de Carvalho*

I - Introdução; II - Federalismo Fiscal e Ajuste Fiscal; III - A Interferência na Autonomia dos Estados. O Bloqueio de Certidões de Regularidade Fiscal: O Exemplo do Estado do Rio de Janeiro; IV - Considerações Finais.

I - Introdução

O objetivo do presente trabalho é despertar a atenção quanto à situação dos Estados brasileiros diante do modelo de federalismo fiscal proposto pela Constituição da República de 1988 e a real situação financeira em que se encontram.

Adiante, passa-se à análise do panorama financeiro que antecedeu o ajuste fiscal dos Estados, destacando alguns pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal, tudo isso, frente às limitações impostas à plena autonomia financeira e orçamentária das entidades federadas em prol do chamado superávit primário.

Ao final, o texto seguirá como exemplo o Estado do Rio de Janeiro, que apesar de vir cumprindo todas as metas constitucionais de vinculação de receita e as metas estabelecidas no programa de ajuste fiscal, é cerceado no seu legítimo direito de receber transferências voluntárias com exigências burocráticas da União, incompreensíveis quanto se espera o atendimento do interesse público da Nação.

II - Federalismo Fiscal e Ajuste Fiscal

O início formal do Federalismo no Brasil ocorreu com a primeira Constituição, em 1824, que dividiu o território em Províncias, sendo efetivamente constituído como República Federativa com a Constituição de 1891. O início da repartição de receitas tributárias no Brasil ocorreu com a edição do Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, que outorgou às Assembléias Provinciais competência para legislar sobre a decretação e a arrecadação de tributos¹.

Em 1891, surgem as primeiras formas expressas de repartição das receitas tributárias com a instituição de competência tributária à União e aos Estados (artigos 6º e 7º).

*Procuradora do Estado do Rio de Janeiro

¹CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e fundo de participação*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001, p.61.

Em 1934, os Municípios passaram a ter receitas próprias e surgiram as transferências intergovernamentais automáticas com a participação na receita alheia² (artigos 8º e 10). A descentralização do Poder com a autonomia dos Estados teve um importante avanço com a Constituição de 1946, com o incremento da autonomia financeira, pois além da competência privativa para a instituição de diversos tributos (artigo 19), já tinham a participação na arrecadação de impostos federais (artigo 15 § 2º e § 4º). Contudo, somente com a Emenda Constitucional n.º 18 de 1965 a distribuição da receitas tributárias sofreu uma considerável modificação com o surgimento dos Fundos de Participação³ (artigo 21), introduzindo o sistema de participação indireta na arrecadação.⁴

Mas, nada se compara com a extensa repartição de receitas realizada pela Constituição da República de 1988, que teve consolidado o maior grau de descentralização fiscal coerente com o estado democrático pretendido. A autonomia possibilitou aos municípios e estados a competência para criar, legislar, fixar alíquotas, cobrar e fiscalizar seus tributos, reforçando a federação com a descentralização fiscal. Ao que pode parecer, a autonomia conferida era suficiente para uma gestão fiscal confortável, diante das demandas ampliadas pela Carta Magna. Contudo, a realidade demonstra que não é bem assim.

Até 1965 a dívida pública não era expressiva, quando então surge a correção monetária e a afirmação das idéias *keynesianas* de endividamento para o crescimento. Até então, os títulos colocados no mercado para financiamento público eram corroídos pela inflação.

Já na década de 70, os governos estaduais já experimentavam um endividamento imposto como alternativa à natureza centralizadora imposta pelo regime militar, como meio de centralização administrativa e tributária.⁵

Até 1975, o endividamento estava sobre as regras da Resolução n.º 58/68 que limitou as operações de créditos lançando os Estados aos recursos de natureza fiscal e transferências negociadas com o Governo Central, até a sua substituição pela Resolução 93, que estabelecia novos critérios para o endividamento, tratando de operações de crédito internas e operações extra-limite. Assim, como a maioria dos estados já estava com o poder de realizar operações de créditos restringido, a saída seriam as operações de créditos externas, cuja solicitação de autorização cabia ao Senado Federal. O controle, contudo, também poderia ser alterado com a utilização de operações extra-limites de acordo com projetos de interesse do Governo Central.

²CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e fundo de participação*...p.62.

³Hoje regidos pela Lei n.º 4.320/64, em seus artigos 71 a 74, enquanto não editada o lei complementar referida no artigo 165 § 9º da CRFB/88.

⁴*Idem*...65.

⁵A grande parte dos dados técnicos foi retirada no texto disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/vpremio/financas/MH2tefpVPTN/mhtfp.pdf, acesso em 26 de maio de 2006.

Já na década de 80, a adoção pelo Governo Central do programa de ajuste fiscal preconizado pelo FMI reduziu ainda mais o endividamento interno na busca de metas fiscais, agravado pela edição de Resolução nº. 831, que impôs limites nominais ao crescimento do financiamento do setor público junto ao sistema financeiro, reduzindo o fluxo de recursos inclusive externos.

A solução encontrada diante do peso político e do início de sufocamento dos estados foi a edição da emenda Passos Porto, que ampliou as receitas fiscais e as transferências constitucionais, sem prejuízo das transferências negociadas. Verificou-se que aumento da dívida mobiliária se concentrou nos Estados de maior poder aquisitivo

Surge, em 1989, a Lei nº. 7976, que regularizou o refinanciamento da dívida externa contraída com pelos Estados, introduzindo o conceito de comprometimento de receita conjugada com a capacidade de pagamento.

Em 1993, surge a Lei nº. 8727, que diminuiu a velocidade de parcela de crescimento com as dívidas provenientes com as operações de Antecipações de Receita Orçamentária.

Aliás, a década de 90 é marcada pelo início das negociações com FMI para a obtenção de um “pacote” emergencial de ajuda externa⁶, contando com recursos também do Banco Mundial e BID e dos tesouros das principais potências mundiais. O programa de estabilização previa, dentre outras características, a previsão de um ajuste fiscal para a obtenção de um superávit primário do setor público consolidado de 2,60% do PIB em 1999 e de 2,8% e 3,00% nos dois anos subsequentes.⁷

Em 1996, a dívida interna atingiu o montante de R\$178 bilhões. A dívida interna da administração pública pode ser dividida em contratual interna (como exemplo, as renegociadas pelas Leis nºs. 7976 e 8727), mobiliária (proveniente dos títulos lançados na captação de recursos no mercado) e flutuante (de curto prazo, como antecipação de receitas, dívidas com o funcionalismo e fornecedores). A evolução da dívida mobiliária principalmente dos estados considerados mais ricos (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) chegou a percentuais superiores a 40% da dívida interna da administração pública. Já a dívida flutuante alcançou a faixa dos R\$10 bilhões⁸.

Surge a Lei nº. 9496/97, que regulamenta o refinanciamento da dívida dos estados, assumindo a dívida mobiliária e as operações de créditos de natureza interna e externas, bem como de natureza contratual. Nesse enfoque, iniciou-se a necessidade de um sério ajuste fiscal como imposição para o refinanciamento. A definição da taxa de juros estava condicionada ao pagamento de 20% da dívida à vista, dando início ao processo de privatização das empresas estaduais e à liquidação dos bancos estaduais.

⁶O endividamento externo já contava com um déficit de 5% do PIB na conta corrente da União.
⁷GIAMBIAGI, Fábio e ALEM, Ana Claudia. *Finanças Públicas. Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p.182.

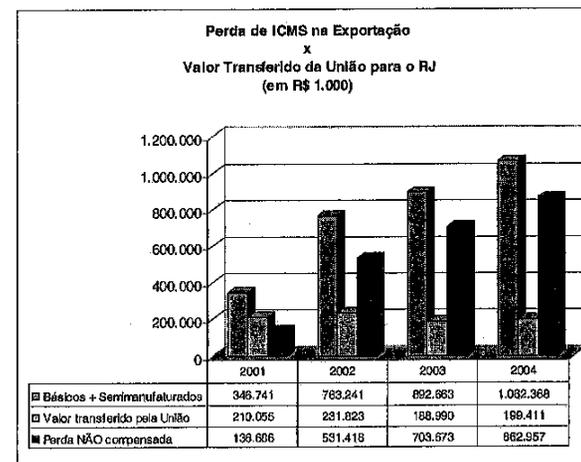
⁸Dados disponíveis em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/vpremio/financas/MH2tefpVPTN/mhifp.pdf> acesso em 26 de maio de 2006.

O acordo em geral previa o pagamento da dívida em 30 anos, em um esquema tipo “tabela price”. No término do período, o resíduo poderia ser quitado com juros de 6% ao ano. Ao final de 1999, os governadores recém-empossados pleitearam a renegociação da dívida, sendo que no início do ano, o Estado de Minas Gerais chegou a decretar a sua moratória frente ao governo federal. No caso do Rio de Janeiro, a negociação ocorrida em 1999 reduziu a dívida em R\$ 4 bilhões por intermédio da transferência de direitos de *royalties* do Petróleo com a União e de subsídios.

Percebe-se, portanto, que o processo de revitalização das receitas decorrente da Constituição de 1988 é fortemente restringido com o ajustes realizados para o pagamento da dívida interna, tendo em vista o compromisso de *superávit* assumido pelos estados.

A renegociação da dívida foi apenas uma das medidas que marcaram a década de 1990 em rumo à verdadeira mudança do pacto federativo instituído pela Constituição da República de 1988. Outro exemplo foi a criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), com validade até o final de 1999, que alterando os artigos 71 e 72 do ADCT, diminuiu temporariamente as vinculações constitucionais, com recursos provenientes do IRRF, IOF da contribuição social sobre o lucro, PIS/PASEP, dentre outras. De igual forma, o advento da Lei Kandir, como forma de disciplinar as normas gerais relativas ao ICMS, foi um verdadeiro instrumento de interferência do governo central na arrecadação estadual. A instituída isenção na exportação de bens primários e semi-elaborados, em troca de compensações com o tesouro nacional, até hoje é questionada pelos estados.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, o acumulado de perdas com a Lei Kandir chega a quase R\$ 2 bilhões de meio de reais até o ano de 2005, tendo em vista a perda não compensada e o valor não transferido pela União, aumentando geometricamente a cada ano, conforme tabela abaixo:



Nesse contexto, surge a Lei de Responsabilidade Fiscal, trançando novos limites de endividamento, metas fiscais dentro da ótica da gestão fiscal responsável. Até então, a matéria era disciplinada pela Resolução nº. 78/98, cabendo ao Senado o julgamento de casos extraordinários e a pertinência das operações extra-limites.

A Lei Complementar n.º101, de 04.05.2000 (LRF), além de ser uma diretriz para conter o endividamento dos entes públicos – com a contenção de despesas e aplicação racional das receitas – veio também fornecer maior segurança e equilíbrio nas transações.⁹

Em um esquema apresentado por José Roberto Rodrigues, em trabalho intitulado “A Federação e a Responsabilidade Fiscal do Brasil”¹⁰, a lei tem como proposta para uma gestão fiscal responsável, os seguintes princípios fundamentais:

- “Equilíbrio entre aspirações da sociedade e receita própria efetiva.
- Limitação da dívida pública a nível prudente, compatível com receita tributária efetiva e patrimônio líquido, propiciando margem de segurança para absorção dos efeitos de eventos imprevistos.
- Gestão de custos e prazos de maturação da dívida pública para que não seja afetada por desequilíbrios transitórios entre receitas e gastos.
- Preservação do patrimônio público líquido em nível adequado para propiciar margem de segurança para absorção de efeitos de eventos imprevistos.

⁹Antes da entrada em vigor da LRF, outras normas infralegais também foram editadas com o propósito de estabelecer normas de conduta do administrador público, tal como o Decreto de 26.05.99, que criou a Comissão de Ética Pública (CEP). O Decreto de 21.08.00 criou um Grupo de Trabalho para o aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos no âmbito da Administração Pública. Em 22.8.2000 foi publicado o Código de Conduta da Alta Administração Federal, que em seu artigo 1º dispõe: “Art. 1º Fica instituído o Código de Conduta da Alta Administração Federal, com as seguintes finalidades: I - tornar claras as regras éticas de conduta das autoridades da alta Administração Pública Federal, para que a sociedade possa aferir a integridade e a lisura do processo decisório governamental; II - contribuir para o aperfeiçoamento dos padrões éticos da Administração Pública Federal, a partir do exemplo dado pelas autoridades de nível hierárquico superior; III - preservar a imagem e a reputação do administrador público, cuja conduta esteja de acordo com as normas éticas estabelecidas neste Código; IV - estabelecer regras básicas sobre conflitos de interesses públicos e privados e limitações às atividades profissionais posteriores ao exercício de cargo público; V - minimizar a possibilidade de conflito entre o interesse privado e o dever funcional das autoridades públicas da Administração Pública Federal; VI - criar mecanismo de consulta, destinado a possibilitar o prévio e pronto esclarecimento de dúvidas quanto à conduta ética do administrador.” De igual forma, o Decreto nº 4.081/2002 institui o Código de Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/etica>>. Acesso em: 5 jun. 2002.

¹⁰Cf. Seminário Internacional “A Federação Brasileira entre a Guerra Fiscal e a Reforma Tributária”, Brasília, 31.8.99. Disponível em <http://www.federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Irra0899.ppt>, acesso em 01 julh 2006

- Adoção de política tributária previsível e estável.
- Transparência na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis, em linguagem simples e objetiva”.

A gênese legislativa da LRF é marcada pela Mensagem Presidencial n. 485, em 1998, remetendo ao Congresso Nacional projeto de lei que tinha uma pretensão ambiciosa: uma drástica redução do déficit público e a estabilização da dívida em relação ao PIB da economia¹¹.

Mesmo sendo influenciada pela legislação de um país centralizador do poder no Executivo, como o é a Nova Zelândia¹², a LRF já conseguiu atingir algo que pouco se conseguia quando o assunto era o orçamento público: a preocupação com a coisa pública e com a responsabilização pessoal do agente político.

A restauração do equilíbrio orçamentário com o estabelecimento de limitações mais rígidas para a realização de gastos, a instituição de um mecanismo de compensação compulsória para todo ato que implique aumento permanente de despesa, a maior transparência das relações fiscais, enfim, a própria responsabilização pela má gestão da coisa pública, são alguns dos pilares em que se alicerça a nova legislação na busca do equilíbrio das finanças públicas.

O controle dos gastos públicos, ou a responsabilidade da gerência dos recursos do Estado previstos na LRF, são idéias derivadas do *accountability*, termo em inglês de difícil tradução para o português (*responsabilidade, responsabilização*, mas também *qualidade do que é explicável, justificável*). Envolve liberdade para alcançar melhor desempenho e, ao mesmo tempo, um sistema sancionatório de controle de falhas¹³.

¹¹Para uma retrospectiva mais detalhada do processo legislativo, consulte-se: MOTTA, Carlos Pinto, FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, pp. 24-25.

¹²TORRES, Ricardo Lobo. “Alguns Problemas Econômicos e Políticos da Lei de Responsabilidade Fiscal”, In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 281: “...o Fiscal Responsibility Act da Nova Zelândia, que recebemos por intermédio da LRF, proclama o princípio da prudência (art. 4.2.), que expressa a necessidade de: a) redução total dos débitos da Coroa “a níveis prudentes” (to prudent levels); b) manutenção do débito no nível prudente (prudent levels) assim alcançado; c) gerenciar prudentemente os riscos fiscais que ameaçam o Estado (managing prudently the fiscal risks facing the Crown). O Projeto de Lei Complementar 18/99 incorporou acriticamente os dispositivos neozelandeses, sem as necessárias adaptações ao vernáculo (art. 6º): “II – a limitação da dívida a nível prudente”; “VI – a limitação de gastos continuados a nível prudente”; “IX – a administração prudente de riscos fiscais, assim entendidos os passivos contingentes e os efeitos de eventos imprevistos que possam afetar as contas públicas”. O substitutivo do Deputado Pedro Novais, de 15.12.99, extirpou do Projeto todos esses subprincípios e anglicismos.”

¹³TORRES, Ricardo Lobo. *O Princípio da Transparência no Direito Financeiro*. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, v. VIII, Direito Financeiro. _____ (Org.), Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001... op. cit., p. 141.

A grande preocupação com o controle da dívida e do endividamento é destaque na LRF, que dedicou um capítulo para a introdução de conceitos legais sobre a dívida consolidada¹⁴, mobiliária, operações de crédito, concessão de garantia e refinanciamento da dívida mobiliária (vide artigo 29).

Sabe-se que a lei visa assegurar um resultado nominal e, primordialmente, um resultado primário (art. 4º, inciso III, § 1º; artigo 9º; artigo 30, § 1º, inciso IV; artigo 31, § 1º, inciso II; artigo 53, inciso III da LRF) sendo:

- resultado primário entendido como a diferença entre as receitas e as despesas orçamentárias, deduzindo das receitas aquelas provenientes de aplicações financeiras e operações de crédito, e abatendo das despesas orçamentárias, as relacionadas com amortização de juros da dívida pública interna e externa, aquisição de títulos representativos de capital já integralizados e as relativas à concessão de empréstimos; e,
- resultado nominal como sendo a diferença entre a variação da dívida fiscal líquida entre dois períodos, esta compreendida como sendo o resultado da diferença entre a dívida pública e o ativo financeiro e as receitas de privatizações.

De acordo com dados fornecidos pela Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro em 2005, os gastos com a dívida, incluindo o valor de juros e amortizações que são pagos referentes ao contrato de securitização dos royalties com a União, somam uma vinculação total da receita de 15,37%.

III - A Interferência na Autonomia dos Estados. O Bloqueio de Certidões de Regularidade Fiscal: O Exemplo do Estado do Rio de Janeiro.

No aspecto doutrinário, pode-se dividir a autonomia em três formas: a política, a administrativa e a financeira¹⁵. A autonomia política é expressa pela demarcação dos poderes conferidos à entidade, como competências legislativas privativas e a participação de decisões do governo central. A autonomia administrativa, em breve passagem, é a existência de órgãos próprios para atuação e a autonomia financeira, que interessa ao presente estudo, que é única forma de manutenção plena dos dois outros tipos de autonomia.

A autonomia financeira é realizada com a criação de recursos próprios, hoje gerados através de fontes diretas de arrecadação, com a instituição e cobranças de tributos e

¹⁴A redação alterou o conceito do artigo 98 da Lei nº 4320/64 que estabelecia como sendo a dívida fundada os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos. Ocorre que, como bem disposto na LRF nem sempre a dívida é fruto de um desequilíbrio orçamentário, mas com a captação de recursos para investimentos necessários do ente.

¹⁵CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e fundo de participação*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001, p.11.

com as fontes indiretas, com as transferências constitucionais, como os Fundos de Participação.

As transferências intergovernamentais podem ser automáticas¹⁶ ou obrigatórias (como previstos nos artigos 157 a 159 da CRFB/88) ou voluntárias, discricionárias como as realizadas por convênios ou outros instrumentos de cooperação.

Todas essas medidas visam o equilíbrio da federação, na qual as transferências intergovernamentais promovem a redistribuição das riquezas arrecadadas de acordo com as demandas, o que dito pela própria Constituição da República, ao preceituar em seu artigo 161, II, que os Fundos de Participação têm como objetivo “*promover o equilíbrio sócio-econômico entre os estados e municípios*”.

De acordo com Kátia Cibele Graeff Perius, em estudo com o título “*A Concessão De Incentivos Fiscais Estaduais e a Nova Lei De Responsabilidade Fiscal No Federalismo Brasileiro*”:

“Os Estados mais desenvolvidos exigiam a descentralização do poder de tributar, para, dessa forma, poder explorar mais intensamente suas bases de tributação. Porém, graças a maioria parlamentar, sedimentada no período militar, os Estados menos desenvolvidos (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) conseguiram aprovar uma descentralização que teve por base a ampliação das transferências fiscais já existentes.

...
Para garantir o apoio dos Estados mais desenvolvidos ao novo sistema fiscal, foi ampliada a base tributária do principal imposto estadual (ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias) através da inclusão dos serviços (passando o imposto a chamar-se ICMS) e inclusão dos antigos impostos únicos (sobre lubrificantes, combustíveis, energia elétrica, transportes, telecomunicações e minerais). Assim, o Governo Central, fragilizado pela ascensão do poder local, cedeu aos Estados mais desenvolvidos ampliação da base tributária e transferências fiscais. Os governos locais que se financiam através de base tributária própria, pouco dependem de transferências fiscais. Têm autonomia para alterar alíquotas de tributos, o que lhes possibilita o levantamento de recursos adicionais para reequilibrar suas contas, no caso de choques econômicos (elevação da taxa de juros, redução da taxa de crescimento do PIB, etc.), pois que dispõem de instrumentos capazes de aumentar a arrecadação e superar o choque.”¹⁷

¹⁶Idem...p.39.

¹⁷Disponível em <http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001915.pdf> acesso em 30 jun de 2006.

Isso não significa que os estados considerados mais ricos necessitem de menos recursos que os considerados menos favorecidos, pois, geralmente, são nesses estados em que se concentram as maiores demandas populacionais para serviços, educação, saúde, diante de uma explosão demográfica que busca condições melhores em grandes centros.

Aliás, a própria Autora Kátia Cibele Graeff Perius reconhece que:

“Não significa que os Estados mais ricos não sofram choques econômicos. Ainda que não sejam dependentes das transferências fiscais e detenham poder de legislar sobre base tributária própria, esses Estados são extremamente dependentes de um único imposto: ICMS.

...

*O ICMS, tributo que gera a principal arrecadação dos Estados, é dependente do volume de vendas, o que significa dizer que qualquer alteração de rumo na política econômica, ocasionadora de mudanças no ritmo das atividades e nas expectativas dos agentes econômicos, tem substancial impacto sobre a arrecadação total do ente estatal. Dessa forma, eventual alteração na economia que afete a arrecadação das unidades federadas de maior desenvolvimento nacional, resulta numa pressão ao governo central para efetuar transferências federais a esses Estados para compensar as perdas financeiras”.*¹⁸

Sem dúvidas, a descentralização fiscal com o aumento da repartição das receitas tributárias concluída pela Constituição de 1988 ocasionou a descentralização “forçada”¹⁹ de encargos pelo governo federal, pois o processo não foi organizado, instituindo o atendimento de demandas da população de forma aleatória, causando até hoje muita confusão, a exemplo da saúde, sobre a qual todos são responsáveis, inclusive a sociedade, mas a forma abrupta de expansão sufoca as unidades federadas.

Nas palavras de Daniel K. Golberg, citando duas vertentes de como entender a adoção do federalismo fiscal em um modelo político-institucional:

“...se a União Federal incorre em déficits e que alocar os déficits para outras pessoas jurídicas de direito público interno, usa a “descentralização” de atribuições como uma técnica para implementar tal objetivo. Igualmente, se a União fixa metas (e.g. redução de pobreza; criação de frentes de trabalho etc.) e delega sua implementação às entidades subnacionais, atribuindo receitas em contrapartida, a descentralização fiscal é, apenas e tão-somente, uma forma de eleger quais os agentes (Estados e Municípios) da efetivação das metas.

¹⁸Idem.

¹⁹Finanças Públicas...pp.326 e 327.

Claro que nesse “modelo” de federalismo fiscal, o sucesso ou fracasso da descentralização traduz-se no sucesso ou fracasso no cumprimento das metas que foram fixadas nacionalmente, ou pela própria União Federal

...

*De outra parte, a segunda vertente – diametralmente opostas- busca entender o processo de descentralização não a partir da perspectiva de um governo central que fixa metas a serem atendidas, mas sim a partir da ótica dos próprios agentes descentralizados (Estados e Municípios).*²⁰

Na verdade, as responsabilidades imediatas foram ampliadas aos Estados e Municípios sem o repasse direto de pessoal, imobiliário, ocasionando a maior contratação de servidores públicos, construção de prédios sem o devido correspondente. Isso tudo, aliado as razões já expostas no item 1, sobre o cenário econômico em que se encontram os entes diante da dívida fundada e fluante.

De acordo com dados das Contas Nacionais do IBGE, no período de 1981/1985, o governo federal foi responsável por 62% do gasto do conjunto de despesas com pessoal, bens e serviços, assistência e previdência, subsídios e investimentos, enquanto os estados e municípios ficaram com os 38% restantes. Em 1991/95, os percentuais já chegavam a 51% para a União (e 49% para os Estados).²¹ A responsabilidade do governo federal restringiu-se, basicamente, com o pagamento de pessoal e serviço da dívida.

De qualquer forma, a repartição das receitas e do produto da arrecadação hoje estabelecidos pela Constituição da República de 1988, mesmo que formalmente, são fundamentais ao regime federativo e não se pode negar que do sistema de federalismo fiscal, mesmo que de forma ainda deficitária determine *um nível de bem-estar/satisfação na sociedade maior*.²²

Tal concepção de bem-estar foi inaugurada pelo Professor Wallace Oates, em seu trabalho *Fiscal federalism*, onde defende no “teorema da descentralização de Oates”, que as atribuições dos serviços públicos devem ser conferidas às unidades menores, que sejam capazes de verificar os aspectos negativos e positivos gerados por aqueles serviços.²³

²⁰GOLDBERG, Daniel K. “Entendendo o federalismo fiscal: uma molduratória multidisciplinar”. In *Federalismo Fiscal*. CONTI, José Maurício, organizador, Barueri, São Paulo: Manole, 2004, p.17

²¹Idem...p.327.

²²“Entendendo o federalismo...” p. 21.

²³Apud GOLDBERG, Daniel K. “Entendendo o federalismo fiscal...” p. 22.

O que, de certa forma, encaixa-se no princípio da subsidiariedade, que transfere para a Sociedade a função complexa do atendimento dos seus interesses de forma escalonada. Assim, a primazia na solução de problemas cabe em primeiro lugar ao indivíduo, e em seguida, aos grupos sociais menores, a fim de decidirem e atuarem em prosseguimento de seus respectivos interesses coletivos, aos grupos sociais maiores – no que se refere aos interesses de maior abrangência – e, por fim, à sociedade civil, na defesa dos interesses gerais.²⁴

Aliás, a solução constitucional dada a esse problema da descentralização fiscal sem a devida diretriz comum entre os interessados foi a conferida pelo parágrafo único do artigo 23 da Constituição da República de 1988, ao dispor que *lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional*.

Por isso, atravancar o regime com um número cada vez maior de vinculação de receitas pode não ser benéfico para o sistema ideal de repartição dos serviços, pois cada unidade subnacional conhece exatamente suas necessidades e potencialidades.

No Estado do Rio de Janeiro, só o repasse para o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), em 2005, correspondeu a 15% das receitas com ICMS (incluindo Lei Complementar 87/96 e Dívida Ativa), Fundo de Participação dos Estados e transferências da União referentes aos IPI, conforme dados cedidos pela Secretaria de Estado de Finanças correspondendo a R\$1.615.938.233,75 (Hum bilhão, seiscentos e quinze milhões e novecentos e trinta e oito mil e duzentos e trinta e três reais e setenta e cinco centavos).²⁵

De acordo com dados encaminhados pela Secretaria de Estado de Finanças, Controladoria Geral do Estado, em 2004, as vinculações de receita representavam 85,50% da receita total, em 2005, este valor foi de 86,39%.

Não bastasse a vinculação determinada pela Carta Magna, sem observar as peculiaridades de cada ente, a interpretação de como aplicar tais receitas é constante preocupação dos governos subnacionais. A normatização constitucional que vincula receitas a fundos específicos, mesmo sob a aparência de garantia de verbas a setores primordiais da sociedade, como saúde e educação, por vezes se esquece de dispor especificamente sobre autonomia de alocação das entidades federadas.

²⁴MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 20.

²⁵Sem contar com vinculação contidas na própria Carta Estadual, a exemplo do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano instituído pelo artigo 263 da Constituição Estadual, cuja despesa deverá corresponder a, no mínimo, 5% sobre a receita de Royalties de Petróleo, Recursos Minerais e Recursos Hídricos, que em 2005 da receita de R\$3.829.912.496,38 (três bilhões oitocentos e vinte e nove milhões e novecentos e doze mil e quatrocentos e noventa e seis reais e trinta e oito centavos) R\$191.495.624,82 foram destinados aos FECAM, de acordo com dados da Secretaria de Estado de Finanças do Estado (SEF/RJ).

No Estado do Rio de Janeiro, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza foi criado conforme disposições previstas na Emenda nº 31/00, cujo texto para a União, previsto no artigo 79, deixa claro o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. Os artigos ainda prevêem uma série de recursos a serem destinados ao Fundo, como o acréscimo do percentual de oito centésimos por cento, aplicável de 18 de junho de 2000 a 17 de junho de 2002, na alíquota da contribuição social de que trata o art. 75 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, outros adicionais, receita com desestatizações, dotações orçamentárias etc.

Já aos Estados e Municípios foi somente delegada a possibilidade de criar adicionais a imposto já previsto na suas respectivas competências tributárias, sem nenhuma complementação por parte da União.

A esse respeito, escreve com precisão o Professor Humberto Ribeiro Soares, atual Subsecretário-Geral de Finanças do Estado do Rio de Janeiro, ao defender que a receita do Fundo Estadual também engloba a suplementação das ações já existentes com nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida²⁶, destaca a necessidade de suplementação financeira:

*“...só se pode administrar aos signo “suplementar” nele contido um sentido, o de impor **novos implementos financeiros em “programas [] de relevante interesse social voltados para a melhoria da qualidade de vida”**. (...)*

***Suplementariedade de cariz financeiro, de recursos financeiros.**”²⁷*

Em 2005, a despesa realizada com os encargos da dívida pública interna e externa chegou a R\$2.535.215.827,70 (dois bilhões, quinhentos e trinta e cinco milhões e duzentos e quinze mil, oitocentos e vinte e sete reais e setenta centavos) o qual, somado ao valor pago à União a título da operação de securitização dos royalties no mesmo ano, de R\$ 1.951.457.346, representaram 20,18% da receita corrente líquida do ERJ.²⁸

²⁶No texto do Parecer nº 657/2005 – HRS, gentilmente cedido pelo Autor, Humberto Ribeiro Soares, esclarece que *“programas” não se concretizam somente com aquisição de equipamentos e materiais, melhor dizendo, sem participação de recursos humanos, sem mão-de-obra. Aliás a própria aquisição de equipamentos e materiais, por si, não se faz sem contribuição de recursos humanos, de mão de obra.*

²⁷Grifos do Autor.

²⁸Dados cedidos pela Secretaria de Estado de Finanças do Estado do Rio de Janeiro, através da Controladoria.

Apesar disso, em 2005, o Estado do Rio de Janeiro conseguiu atingir o índice entre a dívida consolidada líquida /receita corrente líquida de 189,48% do limite de endividamento da dívida previsto na LRF, face ao previsto como limite de 219,06% no inciso IV do artigo 4º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

Em um grande esforço fiscal, o Estado do Rio de Janeiro conseguiu um superávit primário de R\$ 1.970.000.000 em 2005, conseguindo amortizar R\$730.353.326,01 da dívida interna e externa no mesmo ano, cumprindo todas as metas estabelecidas no Programa de Ajuste Fiscal do mesmo ano, previstas no contrato de refinanciamento da dívida (meta de resultado primário de 2.096 – realizado de 2.223; meta de receita de arrecadação própria de 16.575 – realizado de 16.289; meta de despesa com pessoal sobre a receita corrente líquida de 60% - realizada de 49,36%). Sendo, também, alcançados todos os índices constitucionais (saúde -mínimo exigido - 12%, valor atingido - 12,50%; educação mínimo exigido- 25% , valor atingido - 27,58%; ensino fundamental mínimo exigido - 60% , valor atingido – 70,50%).

Na verdade, apesar do grande esforço fiscal realizado pelo Estado, a divisão da carga tributária total do País ainda está muito desigual. A União, com a instituição de contribuições sociais não repartidas com os Estados, acaba por representar o maior peso da carga tributária, não repartida com os Estados e Municípios, cuja carga tributária vem caindo, conforme gráfico que se segue:

Divisão da Carga Tributária - %					
Ente da Federação	1996	2000	2002	2005	Var. %
Governo Federal	66,80	68,80	69,27	69,99	4,78%
Governo Estadual	28,30	26,50	26,48	25,47	-10,00%
Governo Municipal	4,90	4,70	4,25	4,54	-7,35%
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	-
Fonte: IBPT					

E apesar de estar em pleno cumprimento com as normas contratuais vigentes e disposições da LRF, o Estado do Rio de Janeiro, com sua busca incansável de aumento do superávit primário exigido e amortização da dívida consolidada, ainda se depara com restrições da União na transferência de recursos voluntários, quando da assinatura de convênios e repasse de verbas.

Assim, em não raras vezes, diante de exigências já cumpridas pelo Governo do Estado, com a existência de execuções fiscais embargadas ou sequer ajuizadas²⁹,

²⁹A única interpretação possível do art. 206 do CTN, compatível com a Constituição da República — art. 5º, XXXIV, “b” (direito de certidão), art. 5º, LIV (princípio do devido processo legal), e art. 100 (obrigatoriedade do regime do precatório) —, é aquela consoante a qual o direito à certidão positiva com efeitos de negativa emerge do tão-só fato da oposição dos embargos, quando se trate de execução fiscal movida contra um ente público sujeito ao regime do precatório.

cobranças de valores ainda sob discussão administrativa, o Estado tem, em razão do artigo 160 e artigo 25 da LRF, bloqueadas suas verbas decorrentes de convênios e do Fundo de Participação do Estado.

Assim, de acordo com o Professor Fábio Comparato:

“Admitir-se a compensação de dívidas entre unidades componentes da federação, como se tratasse de relações jurídicas privadas, significa, a todas as luzes, atribuir às partes o poder de auto-satisfação de seus interesses. O Poder Judiciário é assim marginalizado, dispensando-se a sua intervenção nos conflitos de interesse patrimonial que envolvem pessoas jurídicas de Direito Público. Não é mister grande esforço de imaginação para perceber que essa “justiça de mão própria” acaba por consagrar o predomínio da parte econômica ou financeiramente mais forte, em detrimento do princípio da harmonia federativa.”³⁰

Entre as questões mais intrigantes que podemos citar foi o bloqueio de recursos do FPE, das transferências voluntárias, negativa de expedição de certidões de regularidade fiscal e a inscrição no CADIN do Estado do Rio de Janeiro, diante da cobrança dos valores pagos indevidamente de PIS/PASEP, em virtude do contido nos Decretos-Leis nºs. 2.445/88 e 2.449/88, tidos como inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, no RE nº 148.754-2/RJ e, em 09/10/1995, suspensos por Resolução do Senado Federal, nos moldes do artigo 52, X da Constituição da República de 1988.

Em que pese a questão ainda estar pendente de decisão definitiva na esfera administrativa (até o presente momento), a União teima em realizar a cobrança de tais valores em processos “filhotes” abertos mês a mês, que são julgados com uma rapidez incrível, mesmo que ainda pendentes da decisão final no processo matriz. Inúmeras outras pendências administrativas são exigidas com o intuito, cada vez maior, de dificultar ações conjuntas de governos, com a vedação de ditas transferências, mesmo quando há interesse do próprio Governo Federal.

Um exemplo de falta de coordenação das políticas públicas é a atual restrição de certidões referentes a divergências de GFIP (Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social), já sanadas pela entrega de GFIP retificadora (ainda não analisada administrativamente pelo INSS), que impede a transferência de recursos do IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) à FUNARJ (Fundação Anita Mantuano de Artes do Estado do Rio de Janeiro) para reaparelhamento, conservação dos Museus e Casas de Cultura Estaduais (Sala Cecília Meirelles, Laura Alvim, João Caetano etc).

O Estado de Direito é um só, portanto, divergências administrativas não podem representar entraves para a realização do interesse público envolvido.

³⁰Apud CONTI, José Maurício Conti. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p.117.

Nas palavras de José Maurício Conti, Professor Doutor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, nas disciplinas de Direito Financeiro e Legislação Tributária, em sua obra *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*:

“O Brasil constituiu-se sob a forma de uma República Federativa Constituição Federal, at.1º, caput), sendo a forma federativa do Estado cláusula pétreia (idem, art. 60, § 4º, I), a possibilidade de retenção de recursos destinados a unidades subnacionais pelo governo central deve ser compatível com esta forma de organização”³¹

Enfim, esses são apenas alguns poucos exemplos de como a política nacional pode influir no direcionamento das contas públicas dos Estados sem a devida cautela, causando a própria mitigação da autonomia estadual.

IV- Considerações Finais

A Constituição da República de 1988 foi um importante passo para a consolidação do Federalismo Fiscal no sistema brasileiro, com o incremento da repartição das receitas tributárias, criação de transferências intergovernamentais para programas específicos e ampliação da competência tributária das entidades subnacionais.

Porém, a realidade econômico-financeira dos Estados e Municípios acabou por reduzir a plena realização da Carta de 1988, o que culminou com a edição de um sistema normativo fiscal de controle mais rígido.

Contudo, a população vê de formas diferentes a necessidade de controle político das entidades governamentais. Ao passo que cabe ao governo central a estabilização da moeda e o incremento da política internacional, aos estados e aos municípios são cobradas ações nas áreas da saúde, educação e segurança pública. Em verdade, as medidas assistencialistas estão intimamente ligadas aos governos locais, assim como os seus fracassos.

Por outro lado, o excesso de vinculação de recursos para atividades, sem analisar as necessidades e peculiaridades de cada ente, com a imposição ditatorial aos repasses, acaba por estabelecer sem fronteira uma interferência na autonomia preconizada pela Constituição de 1988, diminuindo o federalismo fiscal proposto.

Os abusos devem sempre ser coibidos, mas isso não quer dizer que a manutenção de índices fixos de gastos para a saúde e educação possa estabelecer a justiça social, por vezes buscada.

Nesse contexto de coibir abusos, não se pode negar que a Lei de Responsabilidade Fiscal veio a nortear às relações econômicas, orçamentárias e financeiras das entidades

³¹CONTI, José Maurício Conti. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p.117.

públicas, com o surgimento de um novo tipo de consciência voltada a gestão pública responsável, incluindo instrumentos de transparência e de controle do déficit público.

Porém, aguardar a vinda do bem-estar social, com a realização plena nas ditas áreas essenciais como saúde, educação e segurança pública, sem a análise da peculiaridade de cada ente envolvido, e sem e devida suplementação financeira, é relegar ao papel as ações necessárias ao campo real. Tal afirmação também vale pela forma indiscriminada que o Estado é obrigado a recorrer ao judiciário para a transferência de recursos voluntários e desbloqueio do FPE, por questões simples, de cunho meramente administrativo. Os interesses não são contrapostos!

O bloqueio de recursos sem a verificação global do cumprimento das metas do plano de ajuste fiscal, bem como dos índices de vinculação de receita previstos constitucionalmente não é justo o suficiente para inviabilizar políticas públicas que são inerentes à própria União.

O tratamento que os Estados experimentam tendo que ingressar na Justiça Federal como um particular que necessita de certidões para atos de sua vida cotidiana não é compatível com o Federalismo Fiscal proposto pela Constituição de 1988, aonde a repartição das receitas veio a suprir, justamente, o excesso de compromissos lançados às entidades subnacionais sem a devida contrapartida de recursos humanos e físicos.

A simples autonomia orçamentária sem os recursos financeiros devidos continuará a ditar a idéia lúdica de que somos um País de futuro e, agora, com a derrota para a França na Copa de 2006, nem mesmo podemos dizer que somos o País do Futebol!