

RESGATE DA FEDERAÇÃO

Congresso lidera soluções pelo pacto federativo

Senadores e deputados buscam saídas para recuperar as finanças de estados e municípios e redividir responsabilidades com a União



Rediscussão

O avanço das energias limpas

Novo portal do Senado Federal

Transparência e informação mais acessíveis



Transparente

Portal transparente como o Senado Federal: informações claras e acessíveis



Multiacesso

No celular, tablet ou computador, visualize e navegue facilmente no novo site do Senado



Participativo

Interação e participação: e-Cidadania, Ouvidoria e Portal Transparência permitem que o cidadão participe da atividade legislativa, opine e fiscalize



Fácil

Navegabilidade e acessibilidade aperfeiçoadas: com o novo layout ficou mais fácil encontrar o que procura



Aos leitores

No dia 1º de dezembro, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) completa 50 anos. Criado em pleno regime militar, ainda como ICM, pela Emenda Constitucional 18/1965, substituiu o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), àquela altura um antiquado tributo recolhido por comerciantes, industriais e produtores rurais.

Em meio século, o ICMS fez uma rota tortuosa, desviando-se dos seus objetivos iniciais: estabelecer-se como um imposto para taxar o consumo, a exemplo dos impostos sobre valor agregado dos países europeus desenvolvidos. Desde o início, os estados passaram a dar descontos sobre o tributo como incentivo para a instalação de empresas. As regras baixadas em 1975 para coibir essa prática foram solenemente ignoradas, dando início à guerra fiscal, hoje considerada uma anomalia tão desvantajosa para quem a pratica quanto nefasta para o desenvolvimento do país.

O ICMS foi, como se diz na linguagem jurídica, “recepionado” pela Constituição de 1988, o que não representou obstáculo à continuidade da guerra fratricida. A despeito, inclusive, de a Carta Magna que selou a redemocratização do Brasil ter como um de seus pilares um pacto federativo. O acordo firmado na Constituinte é sem precedentes: os municípios integram a Federação, junto com os estados e o Distrito Federal, estes os formadores da União. A ideia dos legisladores quanto a essa singularidade foi garantir mais poder ao povo, depois de uma longa história de centralização: afinal, como repetem prefeitos e parlamentares, os brasileiros moram, de fato, nos municípios.

Independentemente das peculiaridades desse modelo, e de suas chances de funcionar, a relação entre os entes federados foi se desgastando nos últimos 27 anos — basicamente por causa da divisão de recursos e responsabilidades. O grau de autonomia legislativa não é objeto de maiores contendas. Chegou, entretanto, a hora de rever as relações entre a União, os estados e os municípios e reformar o cinquentão ICMS, desafio que esbarrou em condições políticas pouco favoráveis ao longo desse tempo.

Embora algumas mudanças já tenham tido lugar nos últimos dois anos, falta ainda chão pela frente. O dado novo é que tanto o Senado quanto a Câmara têm mostrado disposição para resolver pendências que tornaram o novo pacto federativo uma “lenda”, nas palavras do senador Walter Pinheiro (PT-BA). O presidente da Casa, senador Renan Calheiros, tem repetido que seu compromisso é com atitudes realistas e ponderadas, mas adverte: o país não pode ficar “impraticável do ponto de vista social”. A ideia é revisar o pacto no máximo até o fim do ano na tentativa de resolver, por exemplo, graves problemas nas áreas de educação e saúde.

Em Discussão! assumiu a tarefa de refletir esse debate e o esforço deliberativo iniciado em maio, para o qual têm sido chamados tanto governadores quanto prefeitos. Além de parlamentares, governantes e estudiosos, estamos ouvindo também os internautas, a exemplo do que fizemos no nº 25, que tratou das saídas para a geração de energia elétrica.

Boa leitura!



Alunos de diferentes idades e séries convivem em uma mesma sala, na Escola Olavo Bilac, no Tocantins. Carência de verbas no ensino fundamental, a cargo dos municípios, é desafio a ser enfrentado na rediscussão do pacto federativo

SUMÁRIO

Mesa do Senado Federal

Presidente: Renan Calheiros
Primeiro-vice-presidente: Jorge Viana
Segundo-vice-presidente: Romero Jucá
Primeiro-secretário: Vicentinho Alves
Segundo-secretário: Zeze Perrella
Terceiro-secretário: Gladson Cameli
Quarta-secretária: Ângela Portela
Suplentes de secretário: Sérgio Petecão,
João Alberto Souza, Elmano Férrer, Douglas Cintra
Secretário-geral da Mesa: Luiz Fernando Bandeira
Diretora-geral: Ilana Trombka

Expediente

Secretaria de
Comunicação Social



Diretora: Virgínia Malheiros Galvez
Diretora-adjunta: Edna de Souza Carvalho
Diretora de Jornalismo: Ester Monteiro

A revista **Em Discussão!** é editada pela
Secretaria Agência e Jornal do Senado

Diretor: Ricardo Icassatti Hermano
Diretor-adjunto: Flávio Faria
Editor-chefe: Nelson Luiz de Oliveira
Edição: Sylvio Guedes
Reportagem: André Falcão, Janaína Araújo, Marcos
Magalhães, Nelson Luiz de Oliveira, Sylvio Guedes e
Thâmara Brasil

Capa: Bruno Bazílio sobre foto de Rodrigo Viana
Diagramação: Bruno Bazílio e Priscilla Paz
Arte: Bruno Bazílio, Cássio Sales Costa, Diego Jimenez,
Flávia Gonçalves e Priscilla Paz
Revisão: Fernanda Vidigal, Joseana Paganine, Juliana
Rebello, Pedro Pincer e Tatiana Beltrão
Pesquisa de fotos: Braz Félix, Fernando Bizerra e
Leonardo Sá
Tratamento de imagem: Afonso Celso F.A. Oliveira e
Roberto Suguino
Circulação e atendimento ao leitor: (61) 3303-3333

Fechamento desta edição: 9 de setembro de 2015

Tiragem: 5 mil exemplares

Site: www.senado.leg.br/emdiscussao
E-mail: emdiscussao@senado.leg.br
Twitter: @Agencia_Senado
www.facebook.com/SenadoFederal
Tel.: 0800 612211
Via N2, Unidade de Apoio 3 do Senado Federal, 70165-
920, Brasília, DF

A reprodução do conteúdo é permitida,
desde que citada a fonte.

Siga a tramitação dos projetos: www.senado.leg.br

Impresso pela Secretaria de
Editoração e Publicações (Segraf)



EDILSON RODRIGUES/AGÊNCIA SENADO

Contexto

**Redivisão de recursos, base para
renovar o pacto federativo** 6

Desafio é fazer redesenho financeiro
sem conflitos políticos 14

Realidade Brasileira

**Constituição plantou semente
da disputa dentro da Federação** 24

Dívidas em alta e receitas
em queda, dilema
por todo o país 35

Melhoram índices
sociais, mas persiste
a desigualdade 37

Folha de pessoal supera
receitas próprias em
muitos municípios 45

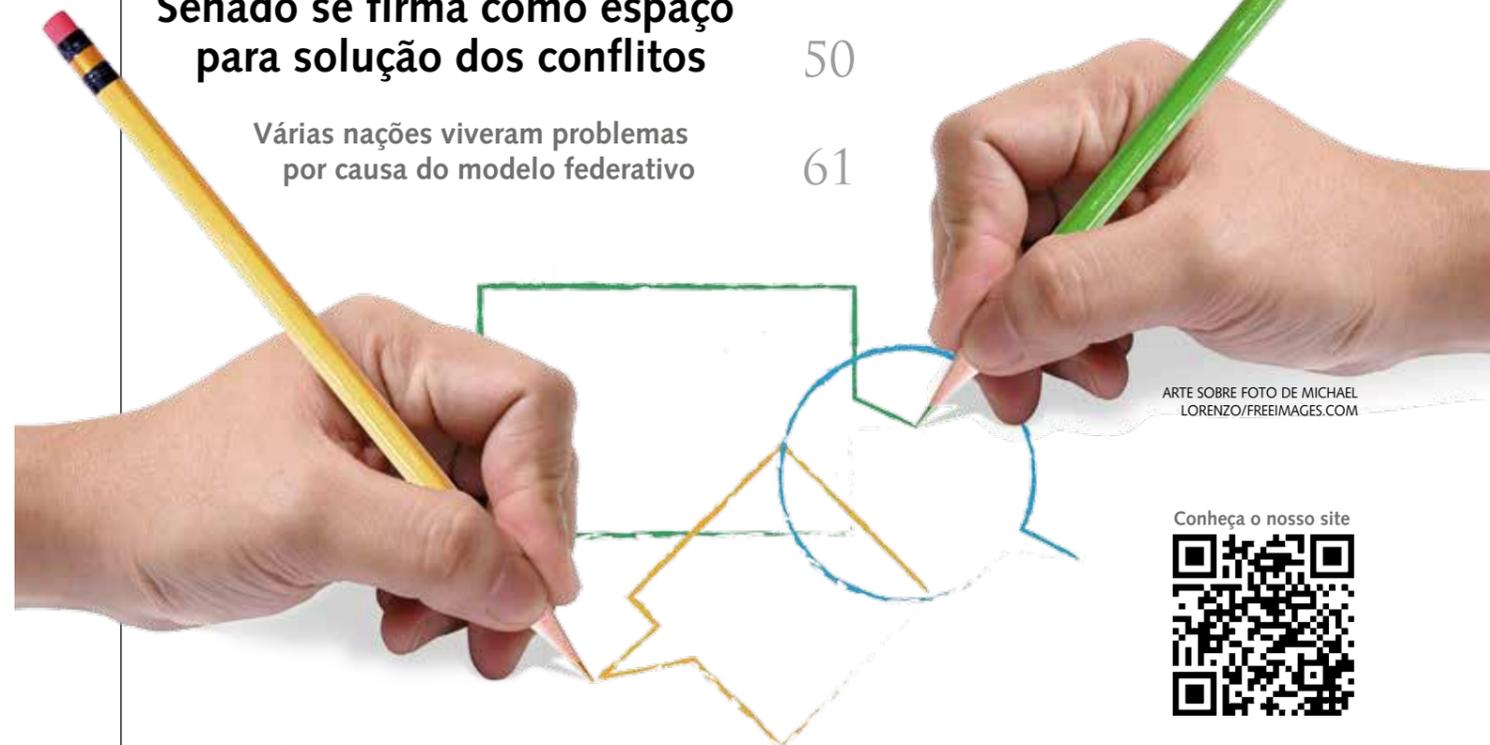


MARCELO HORN/GOVERNO RJ

Federalismo

**Senado se firma como espaço
para solução dos conflitos** 50

Várias nações viveram problemas
por causa do modelo federativo 61



ARTE SOBRE FOTO DE MICHAEL
LORENZO/FREEIMAGES.COM

Conheça o nosso site



Propostas

**Negociações aceleradas
no Congresso para aprovar
repactuação** 62

Mais nenhum encargo enquanto
não se definir fonte de verbas 67

Rediscussão

COP-21 pode marcar ênfase
em energias limpas 76

Saiba Mais 78



LIA DE PAULA/AGÊNCIA SENADO

O ROTEIRO DO NOVO PACTO

Senado e Câmara fazem debates e votações para concluir ajuste do acordo federativo. Redivisão de recursos em poder da União com os estados e municípios e reforma do ICMS são pontos cruciais

Depois de uma campanha eleitoral que dividiu o país, o ano de 2015 nasceu para a política brasileira com a posse da presidente Dilma Rousseff, reeleita por maioria apertada em 2014. Só dois meses depois, no entanto, o ano revelaria seu signo: um acentuado protagonismo dos Poderes.

O marco inicial da nova fase foi o anúncio do presidente do Senado, Renan Calheiros, de que devolveria uma medida provisória integrante do ajuste fiscal implementado por Dilma. A MP elevava os recolhimentos previdenciários de alguns setores empresariais. Esse novo posicionamento, em face de realidade distinta daquela que marcou os 12 anos anteriores, reflete um

quadro de complexas interações políticas e institucionais, inclusive do ponto de vista do relacionamento entre os três níveis da Federação: União, estados (e o Distrito Federal) e municípios.

“Com certeza estamos em um momento de ativismo dos Poderes. Não há como, na [atual] realidade nacional, que o Congresso não seja o Congresso, que a Presidência da República não seja a Presidência da República, que o Judiciário não seja o Judiciário e que o Tribunal de Contas [da União] não seja o Tribunal de Contas”, disse Renan logo depois de um encontro com prefeitos, no dia 17 de junho. O “ativismo” dizia respeito à decisão do TCU de solicitar informações ao governo sobre o manejo de medidas relativas ao superávit primário

consideradas fora de padrão.

Os cerca de 60 chefes de Executivos municipais, também imbuídos de forte ativismo, haviam levado a Renan e ao presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, uma série de reivindicações para tornar mais justo o tratamento aos municípios por parte da União. As cobranças dos prefeitos se inserem no chamado pacto federativo, o acordo político que viabiliza as relações entre os entes federados. O pacto, vêm alertando prefeitos, governadores e os próprios parlamentares, está roto, precisa ser rediscutido.

A renegociação, mais ampla que as anteriores, começou no dia 20 de maio, em um encontro dos governadores dos estados e do Distrito Federal com Renan e Cunha no Salão Negro do



Valparaíso (GO): fronteiras internas são palco de conflitos em torno da cobrança de impostos



Renan: Congresso não criará obrigação para estados e municípios sem estabelecer contrapartida em recursos

Congresso. Ali se consolidou o diagnóstico de que estados e municípios estão em conjuntura difícil, alguns “em situação de insolvência”, conforme a *Carta pelo Fortalecimento da Federação*, publicada pelo Senado. De forma sintomática, em julho o governo do Rio Grande do Sul deixou de pagar R\$ 280 milhões da dívida renegociada com a União, problema típico da pauta para ser cumprida até o fim do ano.

“Com iniciativas como essas, o Senado, a Câmara dos Deputados e os governadores assumem cada vez mais o papel de principais protagonistas das propostas e soluções para as grandes questões nacionais”, disse Renan na abertura daquele encontro.

Sete dias depois, ele e Cunha estiveram no Centro Internacional de Convenções do Brasil, em Brasília, para saudar os integrantes da 18ª Marcha dos Prefeitos, movimento que, desde 1997, alerta o governo federal e o Parlamento sobre as dificuldades dos municípios. Convidada pelos prefeitos, Dilma não compareceu ao evento. Segundo Renan, “o país tem observado uma crescente

centralização dos recursos pela União”, o que piorou com a crise econômica e o ajuste fiscal empreendido pelo governo desde o final de 2014.

“A crise traz muitos prejuízos, mas, paradoxalmente, desde a Constituinte o Congresso Nacional nunca foi tão forte para fazer as mudanças que a Federação necessita”, disse no mesmo encontro o senador José Serra (PSDB-SP).

Metas

“O pacto federativo precisa sair da esfera da lenda e se tornar realidade”, recomendou depois do evento com os prefeitos o presidente da comissão especial criada pelo Senado para tratar do assunto, senador Walter Pinheiro (PT-BA). Segundo o parlamentar, o compromisso assumido por ele com o presidente do Senado é não deixar para depois de 2015 as matérias fundamentais à efetivação das novas bases do pacto.

A demora mencionada por Pinheiro vem sendo alimentada por diversas tentativas de rever os termos da relação entre os entes federados desde que o acordo selado pela Constituição de 1988 começou a ser gradativamente rompido por mudanças legais ou práticas.

Uma dessas mudanças é representada pelas periódicas reduções do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para estimular as vendas de automóveis e eletrodomésticos, com efeito negativo sobre os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM).

A queixa de governadores estaduais e prefeitos é de que, enquanto reduz o abastecimento do FPE e do FPM, via corte do IPI, a União aumenta as alíquotas de contribuições que não divide com os demais entes, como aquela para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

No entender do presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM), Paulo Ziulkoski, é providencial a ação do Legislativo diante de um problema que vem se prolongando e acabou agravado pela crise econômica. “Nós temos que trabalhar mais com o Congresso. Hoje o Congresso assumiu

um protagonismo muito maior”, observou o dirigente durante a marcha.

A expectativa dos governadores é a mesma e tem como um dos pontos principais a solução de problemas ligados à arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O governador do Pará, Simão Jatene (PSDB), observa que, desde o início da vigência da Lei Kandir, em 1996, a União deixou de repassar aos estados R\$ 345 bilhões que deveriam ter entrado nos cofres dessas unidades federativas a título de compensação por perdas decorrentes da desoneração dos produtos para exportação.

Segundo Jatene, a compensação, que no início cobria 90% das perdas dos estados, está reduzida hoje a menos de 5%. Para ele, a postura da União de não compensar estados que contribuem para o equilíbrio das contas externas do país, ao tornar mais competitivos os preços dos exportáveis, é “uma violência contra a Federação”.

Desenvolvimento

Os estados também aguardam a criação de fundos de compensação e desenvolvimento para fazer frente à unificação das alíquotas do ICMS em operações interestaduais, hoje utilizadas na fraticida guerra fiscal. Ao chegar ao Senado para o encontro com os chefes de Executivos estaduais, Renan Calheiros disse que a reforma do ICMS é a mais importante no momento. Para isso, reforçou, é preciso chegar a um mecanismo que compense os estados que vierem a perder receita a partir da nova tabela.

“Não se pode reduzir alíquotas do ICMS, que é a grande mudança tributária do país, sem que o governo defina quais as fontes de compensação. Estamos aguardando a conclusão desse processo para que possamos finalmente unificar as alíquotas e colaborar com o desenvolvimento do país”, observou Renan.

“Sou a favor da reforma do ICMS, fazendo uma redução das alíquotas interestaduais gradualmente. Isso fará com que o imposto caminhe da origem para

Governadores avaliam pacto como nova oportunidade para a Federação

O encontro do dia 20 de maio, que reuniu governadores estaduais com senadores e deputados para tratar do pacto federativo e do desenvolvimento regional, foi marcado por declarações de que se tratava de um passo adiante num processo iniciado ainda em 2012 e que teve desdobramentos no ano seguinte.

O presidente do Senado, Renan Calheiros, lembrou que o primeiro passo nessa trajetória foi a designação de uma comissão externa de especialistas para propor soluções aos assuntos federativos pelo presidente da Casa em 2012, José Sarney. Aquela comissão propôs, por exemplo, saídas para a redução do endividamento estadual.

Avanços

“Adiantamos bastante essa agenda”, disse Renan aos governadores. “Primeiro, acabamos com a guerra do ICMS dos portos. Depois, avançamos para a unificação das alíquotas do ICMS. Chegamos a aprovar o projeto da senadora Lúcia Vânia que convalida os investimentos realizados nos estados em favor dos desenvolvimentos locais. Agora aguardamos, com o governo central, com o Ministério da Fazenda, uma solução para o fundo de compensação, para que possamos concluir, no Senado Federal, a apreciação do Projeto de Resolução 1 de 2013.”

Renan citou ainda a aprovação das fontes de recursos para o Fun-

do de Participação dos Estados, de acordo com demanda do Supremo Tribunal Federal (STF); a troca do indexador da dívida dos estados e municípios; a utilização de 70% dos depósitos judiciais e administrativos; a partilha dos impostos do comércio eletrônico. Essa matéria foi aprovada no Senado e modificada na Câmara.

A missão do Senado agora, segundo o presidente da Casa, é ouvir os governadores para definir os passos seguintes.

“Vamos aproveitar a oportunidade para fazer uma prestação de contas. Mas a reunião se faz, sobretudo, para que possamos ouvir os governadores e, com eles, construir uma agenda positiva para garantir o equilíbrio da Federação e para que as relações do Poder central com os estados federados sejam mais harmônicas e mais equilibradas”, disse Renan.

O papel do Legislativo como Poder com as condições para equacionar as várias questões federativas foi ressaltado por vários governadores. Segundo Tião Viana (AC), “cabe ao Parlamento dialogar com a União para proceder uma descentralização de recursos”. Simão Jatene (PA), que esteve numa reunião semelhante em 2013, viu o encontro deste ano não como uma repetição, mas como uma nova oportunidade de avançar rumo a uma Federação de fato: “a cada reunião, tenho o sentimento de que podemos estar construindo uma

nova história”.

A confiança no Legislativo também pontuou a fala de Wellington Dias (PI), que disse confiar no Congresso para viabilizar os investimentos por parte das administrações estaduais, quando analisar a meta de superávit primário.

Além dos investimentos, que têm a cobrança de tributos sobre as atividades de saneamento como um ponto importante, outros temas sensíveis foram levados pelos governadores. O repasse de verbas à saúde foi um deles. O outro foi o da segurança pública, visto como uma área em que está faltando ação decisiva da União.



Encontro gerou carta-compromisso pelo fortalecimento da Federação

Governadores no Salão Negro: preocupação com investimentos, saúde, segurança pública, despesas previdenciárias e endividamento



o destino [e se aplique] mais ao consumo”, argumenta o governador de São Paulo, Geraldo Alckmin (PSDB).

Ele admite que, durante a transição, alguns estados ganharão e outros perderão, o que torna necessária a criação do fundo compensatório. “O Nordeste ganha e os estados exportadores líquidos [como São Paulo] perdem, vários vão perder”. A vantagem, conforme Alckmin, é que um entendimento voltado para a redução das alíquotas interestaduais evita a guerra fiscal.

A unificação das alíquotas é um dos nós do intrincado sistema de impostos e contribuições brasileiro. Duas reformas tributárias, uma no governo Fernando Henrique e outra no governo Lula, fracassaram, entre outros motivos, porque mudanças no ICMS poderiam provocar desequilíbrios federativos.

Capitais repatriados

“A questão mais difícil de resolver é a unificação das alíquotas do ICMS”, advertia igualmente o relator da Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo, senador Fernando Bezerra Coelho (PSB-PE), na manhã de 19 de junho, horas depois de um encontro com o ministro da Fazenda, Joaquim Levy.

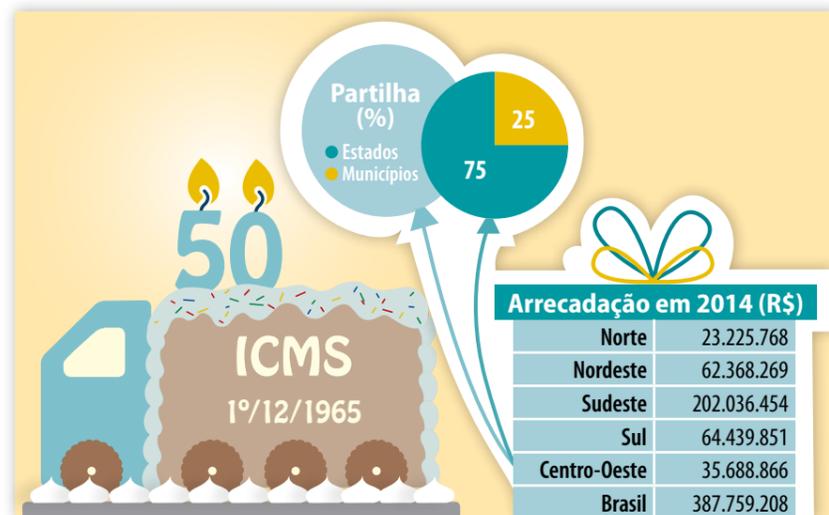
Otimista em relação a uma proposta de política de desenvolvimento regional apresentada por ele à comissão, o parlamentar tratou com Levy da ideia de um imposto sobre heranças e doações destinado a um fundo de desenvolvimento para os estados. Esse fundo substituiria a prática dos estados de concederem incentivos a empresas com base em alíquotas diferenciadas de ICMS, redução da base de cálculo e outros itens de um arsenal usado na guerra fiscal mencionada por Alckmin.

Bezerra calcula que o fundo de desenvolvimento só seria viável com um orçamento de R\$ 10 bilhões. O valor proposto por Dilma para um fundo seme-

Delcídio: regularização de capitais brasileiros no exterior vai compensar estados pelo fim da guerra fiscal

Divisão do bolo do ICMS

Criado para reproduzir o sistema de valor agregado adotado na Europa, o imposto chega a meio século de existência como um nó górdio do pacto federativo



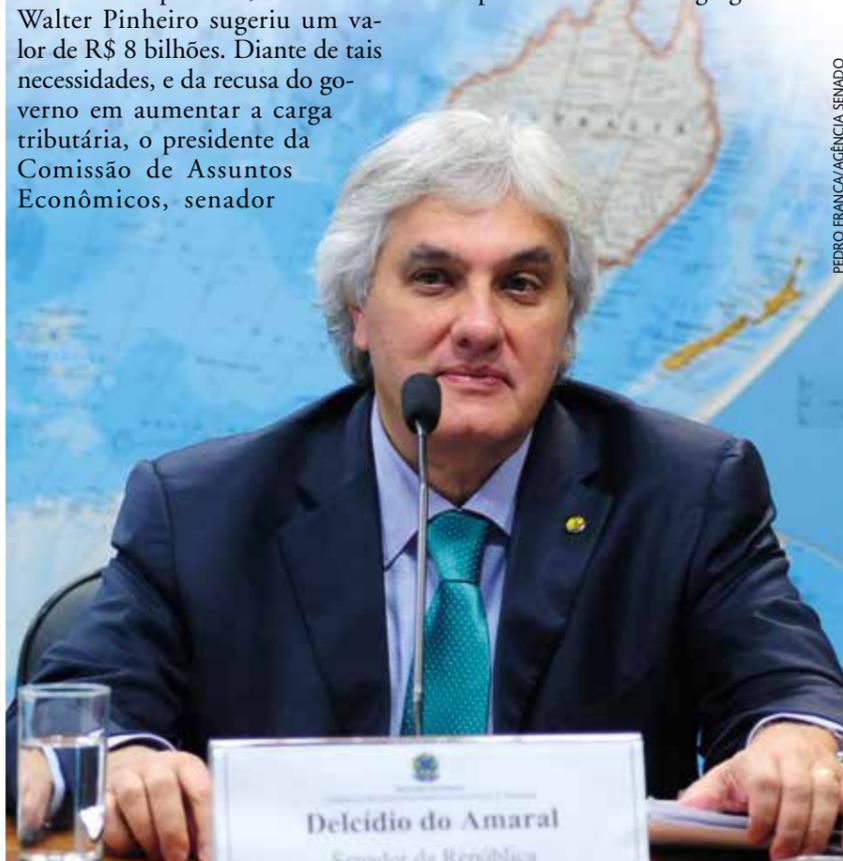
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

lhante era de R\$ 4 bilhões ao ano. “Os governadores se recusaram a discutir a proposta de R\$ 4 bilhões. Não era um instrumento suficiente, vigoroso, poderoso, para substituir os incentivos fiscais com os quais eles conseguem promover políticas de desenvolvimento industrial e de animação do setor do agronegócio nos respectivos estados do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste”, lembrou Fernando Bezerra aos seus pares da comissão do pacto.

No ano passado, o senador Walter Pinheiro sugeriu um valor de R\$ 8 bilhões. Diante de tais necessidades, e da recusa do governo em aumentar a carga tributária, o presidente da Comissão de Assuntos Econômicos, senador

Delcídio do Amaral (PT-MS), e o senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AP), vice-presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do HSBC, articularam com o governo o encaminhamento de propostas que permitam o suprimento dos fundos de desenvolvimento e de compensação com dinheiro da regularização de capitais brasileiros no exterior não declarados ao fisco.

O fundo é essencial, portanto, para que o ICMS se pareça com os impostos sobre valor agregado



PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

Prefeitos em reunião no dia 17 de junho: busca por fórmulas para aliviar os custos do ajuste fiscal sem “sangrar” a União



EDILSON RODRIGUES/AGÊNCIA SENADO

Mobilidade urbana e crise hídrica preocupam os prefeitos

A atuação do Congresso como coordenador e fiador do pacto federativo foi elogiada logo no início da reunião do dia 17 de junho pelo presidente da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Marcio Lacerda: “Esse ativismo vem preencher uma lacuna na vida democrática republicana do Brasil”, afirmou.

Naquele momento, encontrar formas de reverter os custos do ajuste fiscal já preocupava bastante os municípios, embora não fosse o objetivo deles, nas palavras de Lacerda, “sangrar o Tesouro Nacional”. A redivisão dos recursos teria de ser feita “progressivamente e certamente no bojo também de uma reforma tributária”.

O presidente do Senado, Renan Calheiros, mesmo defendendo o ajuste fiscal, observou que, no primeiro trimestre, a recuperação das contas públicas havia atingido mais os municípios e os estados do que o governo central. Ao advertir para a necessidade de um ajuste que não significasse, na prática, “desajuste social”, Renan ponderou: “Esta reunião não é contra ninguém. É em favor do Brasil e dos brasileiros”.

Os municípios levaram uma extensa pauta para discussão no Salão Negro. Jairo Jorge da Silva, prefeito de Canoas (RS), por exemplo, defendeu a criação de uma “mesa federativa” para abrigar debates e negociações de medidas necessárias

à solução da recorrente crise hídrica. Canoas, cidade industrial da região de Porto Alegre, enfrenta também um problema comum nas metrópoles: a mobilidade urbana.

O prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, cuja administração está justamente enfrentando desafios relacionados com ciclovias, limites de velocidade e faixas exclusivas para ônibus, tratou com ênfase da mobilidade em sua participação. “Seria muito importante que o Congresso se debruçasse sobre esse assunto e pudesse, ao longo do ano, pautar o debate sobre modicidade do transporte coletivo nas grandes cidades”, pregou.

Assim como seu colega de São Paulo, o prefeito do Rio, Eduardo Paes, mostrou-se especialmente preocupado com a questão dos serviços de ônibus. Os dois estão empenhados em assegurar uma nova fonte de recursos para os municípios, atualmente nas mãos apenas da União e dos estados: a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide).

“Acho que já tivemos a experiência, no Brasil, do impacto que significa, na vida das pessoas, dos trabalhadores, o aumento da tarifa de ônibus. Seria um absurdo, principalmente levando em consideração os momentos recentes que vivemos em nosso país, brincar com algo assim”, advertiu Paes, referindo-se às

caudalosas manifestações de junho de 2013.

O senador José Serra (PSDB-SP) propõe no Orçamento da União um macroprograma de transportes urbanos, com investimentos de médio e longo prazo, em vez de “projetos megalômanos” como o da Rodovia Bioceânica. Conforme o senador, estão ainda entre os dramas das metrópoles o cumprimento dos programas na área de saúde, como os das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs); o da Saúde da Família (PSF); e o de Atendimento Móvel de Urgência (Samu).



Documento reproduz as participações de prefeitos e parlamentares

cobrados na Europa Ocidental. Esse também era o objetivo dos formuladores da Emenda à Constituição 18, de 1965, que criou o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), ao qual se acrescentou o "S" de serviços em uma lei de dez anos depois, a 24/1975.

Há duas propostas para a reforma definitiva do ICMS: o Projeto de Resolução do Senado 1/2013, enviado pela Presidência da República, e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 41/2014, de autoria do senador Walter Pinheiro. Tanto o PRS quanto a PEC estabelecem a unificação das alíquotas, partindo de 11%, com redução progressiva até 4%.

Dívidas

A PEC de Walter Pinheiro foi lida em Plenário no ano passado imediatamente após a aprovação de projeto que trata de outra perna do pacto: a solução para as dívidas estaduais e municipais com a União. Antes os encargos eram calculados com base no Índice Geral de Preços — Disponibilidade

Interna (IGP-DI), mais juros que chegavam a 9% em alguns casos. Com a nova norma, passou a valer o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) mais juros de 4% ao ano, com efeito retroativo. Depois de algumas peripécias, o governo acertou com o Congresso o início da aplicação das novas regras para janeiro de 2016.

Outra solução para o chamado fim da guerra fiscal é a legalização dos incentivos criados por estados e Distrito Federal. Para isso, Walter Pinheiro defende a aprovação do PLS 130/2014, da senadora Lúcia Vânia (sem partido-GO), que convalida os benefícios concedidos sem prévia aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), como determina a Lei 24/1975. Em seguidas decisões, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem se pronunciado pela inconstitucionalidade da guerra fiscal. Está em exame na Corte, inclusive, a Proposta de Súmula Vinculante (PSV) 69, do ministro Gilmar Mendes, que estenderia aos próximos julgamen-

tos o mesmo parecer e configuraria uma pá de cal nesses incentivos. A súmula só não foi aprovada até o momento no aguardo de uma norma legislativa que pacifique a questão.

Além dos embaraços eminentemente tributários e financeiros, há outros nós a serem desatados no caminho do pacto. Referem-se à execução de políticas públicas, o que demanda não apenas recursos, mas repartição de responsabilidades. Renan tem tocado numa questão sensível para a maioria dos brasileiros e que foi objeto de debates durante a campanha eleitoral de 2014: a da segurança pública.

Ele cobrou da presidente Dilma Rousseff a promessa de que iria dividir com os estados a responsabilidade sobre a segurança pública: "O governo tem que rapidamente decidir o que vai fazer em relação a isso porque os estados não aguentam mais tantas atribuições".

Governadores no Salão Negro: preocupação com precatórios, fundo de investimento e despesas previdenciárias



Como é cobrado o ICMS e o impacto da guerra fiscal

Nos exemplos simplificados apresentados abaixo, figuram os três cenários atuais de recolhimento do imposto e os desdobramentos que a chamada guerra fiscal traz para as finanças de cada estado

Operações dentro de cada estado

A indústria Silva vende mercadorias no valor de **R\$ 10 mil** à Comercial Pacheco, no mesmo estado. O ICMS a ser cobrado corresponde a **17%**.



Operações interestaduais | Caso 1 – alíquota geral

A indústria Silva vende mercadorias no valor de **R\$ 10 mil** para a Fagundes Comércio, em outro estado. A alíquota interestadual cobrada no estado de origem é de **12%**.

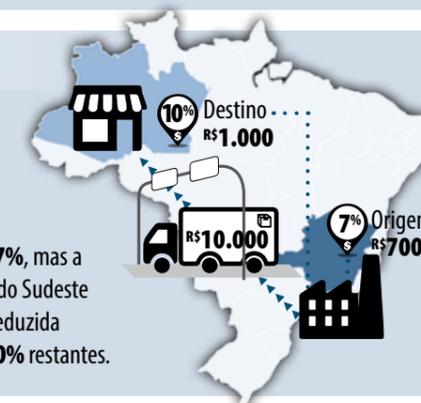


O estado de destino recolhe a diferença entre sua alíquota (17%) e a alíquota interestadual: 5%.

Operações interestaduais | Caso 2 – alíquota reduzida

Incide nas operações em que o estado de origem esteja nas Regiões Sul e Sudeste (exceto o estado do Espírito Santo) e o estado de destino esteja nas Regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste ou no estado do Espírito Santo.

A Industrial Rodrigues, localizada num estado do Sudeste, vende mercadorias no valor de **R\$ 10 mil** para a Comercial Fontana, situada num estado do Norte cuja alíquota interna é de **17%**. O total do imposto pago sobre essa operação será **17%**, mas a repartição entre os estados será diferente. O estado do Sudeste ficará com o valor relativo à alíquota interestadual reduzida de **7%**, enquanto o estado do Norte ficará com os **10%** restantes.



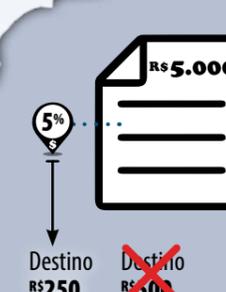
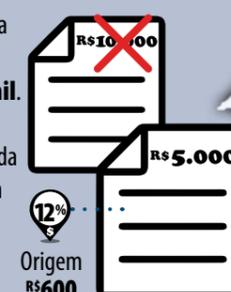
Exemplo de "batalha" na guerra fiscal

A Indústria de Cosméticos Souza, localizada num estado do Norte, vende **R\$ 10 mil** em mercadorias para o atacadista Pereira, localizado num estado da Região Sudeste. Neste caso, aplica-se a alíquota interestadual de **12%**.



Quando as mercadorias chegarem ao estado do Sudeste, a Secretaria de Fazenda cobrará os **5%** de ICMS restantes. Porém, o governo do estado de origem deu um incentivo fiscal de **6%** sobre o ICMS à Indústria Souza para que ela ali se instalasse. Cobrou, na prática, **6%** de imposto sobre os **R\$ 10 mil** vendidos, mas, em vez de desconto na alíquota, disfarçou o incentivo reduzindo a base de cálculo do imposto.

Assim, a nota fiscal apresenta a cobrança de **12%**, não sobre **R\$ 10 mil**, mas sobre **R\$ 5 mil**. O contribuinte, para todos os fins, ficou quites com os **12%** da alíquota interestadual cobrada no estado de origem.



Quando vai recolher o ICMS no estado de destino, o contribuinte paga **5%** sobre **R\$ 5 mil** e o Tesouro estadual fica, portanto, com **R\$ 250**, e não **R\$ 500**, caso a base de cálculo constante da nota fiscal correspondesse ao valor real da mercadoria.

Fiscalização em Magé (RJ): vendas interestaduais formam teia de operações com incentivos inconstitucionais



A guerra em que só há derrotados

Na guerra fiscal, a relativa vantagem dos estados do Centro-Oeste, Norte e Nordeste em relação aos do Sudeste e do Sul é que, como têm direito a uma parcela maior do ICMS nas operações interestaduais (12% do total de 17%), podem se beneficiar dessa margem para oferecer incentivos para as empresas que queiram ali se instalar.

O procedimento mais comum é a redução artificial da base de cálculo do imposto. Quando essas empresas vendem para as Regiões Sudeste e Sul, os estados de destino arrecadam menos que o inicialmente previsto, de modo que a alíquota efetiva por eles cobrada é menor que 7%. O estado de origem, então, transfere ao estado de destino parcela do ônus do incentivo fiscal embolsado pelas empresas. Ainda que, em geral,

mais industrializados, os estados de destino possuem margem menor de negociação na concessão de incentivos fiscais devido à menor alíquota interestadual cabível a eles (7%).

Na opinião dos estudiosos, a vantagem do estado de origem, e menos industrializado, cessa a partir do momento em que todos passam a adotar a mesma estratégia. Os verdadeiros beneficiados são as empresas, que fazem cálculos de logística levando em conta, por exemplo, custos com transportes, e pulam de estado em estado obtendo benefícios fiscais, mas criando empregos pouco qualificados. Muitas vezes até deixam débitos tributários para trás. Embora para este ou aquele estado o incentivo possa ajudar na industrialização, no cômputo geral o país perde arrecadação.

Valor adicionado e substituição tributária

O ICMS é cobrado de forma não cumulativa, mas incide sobre o valor adicionado. Se uma mercadoria no valor de R\$ 10 mil é vendida pela indústria a um atacadista, o estado arrecada 17% (R\$ 1.700). Se o atacadista revende essa mesma mercadoria a um varejista por R\$ 12 mil, o estado cobra 17% (R\$ 340) sobre os R\$ 2 mil adicionados ao valor inicial.

Nas operações interestaduais, essa cadeia se estende. A complexidade da fiscalização leva muitas vezes o estado a cobrar o ICMS na primeira saída da mercadoria, já considerando toda a trajetória a ser seguida (substituição tributária). Nessa hipótese, o contribuinte pode solicitar a restituição da parcela do imposto pago, caso a mercadoria não realize todas as saídas previstas.

Segundo explicou o ministro da Fazenda, Joaquim Levy, em audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (CAE) em março, a guerra fiscal apresenta ganhos ilusórios para os estados menos desenvolvidos: “Quando o objetivo é tirar uma empresa [já] existente de um estado para outro, a guerra fiscal é poderosa, porque o estado onde essa empresa está não pode, muitas vezes, replicar o benefício fiscal para todas as outras empresas que estão ali, seria muito caro. Mas, para atrair novos [empreendimentos], tem havido indicações de que a guerra fiscal, às vezes, é menos eficiente, porque o estado [economicamente] maior tem mais capacidade de exercitar isso”.

Há quem pregue a redução a zero da alíquota nas operações estaduais. Nessa hipótese, com a cobrança do imposto no destino, a guerra terminaria. Isso, no entanto, seria operacionalmente oneroso porque, para cada tipo de produto, o estado de destino teria de fiscalizar um sem número de empresas e consumidores finais. O mais prático é manter uma alíquota próxima de zero suficiente para remunerar o estado de origem pela tarefa de cobrar o imposto e reparti-lo posteriormente.

A arma dos estados atacados tem sido “desconhecer” os créditos tributários apresentados pelas empresas que neles ingressam com mercadorias oriundas de estados com programas de incentivos. Os conflitos já geraram muitas ações judiciais. Em decisão de junho de 2011, o STF declarou inconstitucionais as leis estaduais de incentivos, mas a nulidade dos incentivos em si está pendente. Para evitar que as empresas tenham de recolher montanhas de tributos, com multas e outros acréscimos, o que certamente as faria quebrar, o STF atendeu um apelo do Congresso e vai aguardar a aprovação de uma lei “convalidando” os incentivos concedidos.

Na ponta do lápis, perdas chegam a R\$ 6,2 bilhões

A perda de arrecadação por parte de alguns estados nas operações de vendas interestaduais de mercadorias envolvendo contribuintes do ICMS e a montagem dos fundos de compensação e de desenvolvimento complicam a equação do pacto.

O ministro da Fazenda apresentou à CAE estimativa de perdas e ganhos, no caso da unificação das alíquotas, sem levar em conta a mudança da repartição do ICMS nas vendas pela internet a partir da Emenda Constitucional 87/2015.

Os mais prejudicados seriam Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo. Juntos, perderiam R\$ 6,2 bilhões. Na outra ponta, os ganhos do Maranhão seriam de 22%; os do Piauí, 17,4%; e os do Distrito Federal, 14%.

Levy observou que, com a conversão do ICMS em um imposto sobre o consumo, a tendência é que se arrecade mais onde haja mais gente comprando do que produzindo. “Mas tenho certeza de que as perdas podem ser acomodadas”, ponderou.

O perfil importador do estado, como no caso de Espírito Santo,

Santa Catarina e Goiás, influi na medida em que a economia torna-se mais exportadora e a alíquota interestadual cai. Estados com base industrial, que recebem matéria-prima e “elementos” de outros estados para processar e exportar, teriam vantagens. Essa é a razão provável do apoio de São Paulo à reforma do ICMS, mesmo com perdas de R\$ 3,6 bilhões.

“Faz de conta”

O senador Ricardo Ferraço (PMDB-ES) atacou a proposta do governo para os fundos de compensação e desenvolvimento com recursos da taxa sobre capitais brasileiros enviados ilegalmente ao exterior. Para Ferraço, trata-se de “faz de conta”, já que não há certeza alguma sobre os repasses aos estados. Ele teme um “colapso” do Espírito Santo, com perdas projetadas de 5%, ou R\$ 439,3 milhões.

O governo fixou na Medida Provisória 683, de 13 de julho deste ano, um teto de R\$ 1 bilhão anual para os recursos do fundo de compensação, o equivalente a 16% das perdas. Em 2012, o governo havia previsto R\$ 8 bilhões, mas a realidade econômico-financeira mudou bastante de lá para cá.

Quanto ao fundo de desenvolvimento, ele seria abastecido com a maior parte dos R\$ 35 bilhões da multa de regularização cambial e tributária dos estimados R\$ 200 bilhões de capitais legais mantidos no exterior ou internacionalizados.

Pensando em aporte anual de R\$ 5 bilhões para o fundo de desenvolvimento e de R\$ 1 bilhão para o fundo de compensação por oito anos, os recursos para infraestrutura e outros projetos de desenvolvimento iriam se esgotar em, no máximo, seis anos.

Altos e baixos

Troca traz vantagens para a maioria dos estados. São Paulo seria o maior perdedor

Unidade da Federação	em %	em R\$ (milhões)
Maranhão	22%	↑ 966
Piauí	17,4%	↑ 466
Rio Grande do Norte	16,8%	↑ 678
Rio de Janeiro	16,6%	↑ 5.253
Acre	15,3%	↑ 232
Amapá	14,8%	↑ 117
Distrito Federal	14%	↑ 878
Pará	13,8%	↑ 1.107
Tocantins	11,3%	↑ 190
Paraíba	9,3%	↑ 352
Minas Gerais	7,9%	↑ 2.840
Sergipe	7,8%	↑ 199
Roraima	7,5%	↑ 39
Alagoas	6,9%	↑ 188
Ceará	5,7%	↑ 496
Rondônia	4,3%	↑ 118
Paraná	1,6%	↑ 332
Rio Grande do Sul	0,4%	↑ 96
Bahia	-0,5%	↓ 84
Pernambuco	-0,6%	↓ 70
Mato Grosso	-1,2%	↓ 89
Amazonas	-2,4%	↓ 179
São Paulo	-3,0%	↓ 3.657
Goiás	-4,2%	↓ 510
Espírito Santo	-5,0%	↓ 439
Santa Catarina	-5,8%	↓ 813
Mato Grosso do Sul	-6,0%	↓ 407

Fonte: Ministério da Fazenda



Na CAE, Levy manifestou a certeza de que as perdas com ICMS de alguns estados “serão acomodadas”

Dilma com Ziulkoski (D) na Marcha dos Prefeitos de 2013. Em 2015, a presidente não compareceu ao evento



FOTOS: MARCOS OLIVEIRA / AGENCIA SENADO

Um redesenho financeiro com repercussões políticas

Para quem espera um amplo redesenho do acordo entre União, estados e municípios, o presidente da Comissão do Pacto Federativo do Senado, senador Walter Pinheiro (PT-BA), adverte sobre os limites da atual renegociação. O parlamentar acha mais realista pensar num acordo acerca de propostas que reequilibrem financeiramente os estados e os municípios e tornem mais claras as responsabilidades de cada ator dentro de uma ótica de eficiência, o que foi chamado de “agenda positiva” pelo presidente do Senado. “Para termos um planejamento mais arrojado, é preciso que, no presente, os estados e municípios possam se sustentar”, defende Pinheiro.

Apesar dessas condicionantes, o senador pela Bahia acredita que os consertos no pacto vão levar a “uma redivisão do poder com reflexos nos próprios pilares da democracia”. E o governo federal é que terá de ceder, abdicando da concentração de recursos que levou os demais entes durante anos a

“pedirem-lhe a bênção de pires na mão”. Justamente contra essa assimetria reclamam os governadores da Paraíba, Ricardo Coutinho (PSB), e de Mato Grosso, Pedro Taques (PDT). Por princípio, num



O governador mato-grossense, Pedro Taques, sobre a assimetria no pacto federativo: “A União não é superior aos estados e municípios”

estado federativo, os entes fundadores, em geral estados, abrem mão de parcela de seu poder em prol da União, que fica, desde então, impregnada de soberania.

Taques não vê a União como



O paraibano Ricardo Coutinho (D, ao lado do governador baiano, Rui Costa): queixas do governo federal por falta de aval a empréstimos externos

“superior aos estados”. Coutinho considera uma “negação da Federação” a recusa do governo federal em avaliar empréstimos externos, mesmo para os estados com margem de endividamento, de modo a não comprometer o superávit primário. “Há prefeituras que trabalham para terem margem de endividamento, mas o governo estabelece um teto, punindo quem andou direito e tem saúde financeira”, reclama o prefeito de Manaus e ex-senador Arthur Virgílio Neto (PSDB).

“É natural que o governo federal reaja diante da pressão para fazer compensações, reparações, mas há como se chegar a um entendimento. O governo vai ter de negociar alguma coisa neste momento, porque, senão, pode até ficar pior”, aconselha o senador José Serra (PSDB-SP).

Walter Pinheiro lembra que o Congresso tem trabalhado bastante em prol da governabilidade e seria o momento de a área federal oferecer tratamento recíproco ao Parlamento. “No último período aprovamos 24 medidas provisórias”, assinala o senador.

Articulação

De mudanças na correlação de poder à criação de uma “mesa federativa”, à qual todos se sentassem periodicamente, já seria sonhar demais, na opinião de Walter Pinheiro. A especificidade da Federação brasileira, que, a partir de 1988, passou a incluir os municípios (hoje 5.570), já seria um fator a dificultar uma tal inovação, com a qual se entusiasma o prefeito de Porto Alegre, José Fortunati (PT). O mais provável é que se caminhe para um aperfeiçoamento do Comitê de Articulação Federativa (CAF), criado pela Presidência da República em 2003 para ouvir os prefeitos, e que poderá abrigar representantes das associações de executivos municipais.

Ao falar aos governadores em 20 de maio, o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, avaliou os contornos das negociações, que também se desenrolam no âmbito de uma comissão especial naquela Casa:

“A ideia do debate (...) visa não à discussão do pacto federativo, do ponto de vista político, geral, mas única e exclusivamente sob a ótica de que não podemos dar obrigações sem as respectivas fontes de financiamento e sustentação”. Na visão de Cunha, não há, por exemplo, como aumentar o piso salarial de qualquer categoria sem que aos entes responsáveis pelo pagamento sejam destinadas verbas suficientes.

De todo modo, esse resgate não pode levar ao avesso do desequilíbrio atual: “Quando falamos em conter ou reparar esse estado de insolvência, temos de ter cautela também para não impedir a União de sobreviver. Precisamos de soluções claras, nítidas e com prazo razoável”, pondera o deputado.

Mudança global

Apesar de considerar a grandeza do trabalho que está sendo feito pelo Congresso, o prefeito de Curitiba, Gustavo Fruet (PDT), prefere ver nas atuais discussões um caminho possível para uma melhor coordenação entre os entes federativos e um fortalecimento dos estados e dos municípios. Estes últimos, observa o prefeito, estão ganhando importância até no cenário da política internacional, por meio de uma representação na Organização das Nações Unidas (ONU) que cuida de empréstimos diretos do Banco Mundial aos municípios.

Para garantir um maior protagonismo das administrações municipais é que o Senado está examinando uma proposta de emenda à Constituição (PEC) que permite à entidade de representação de municípios de âmbito nacional propor ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e ação declaratória de constitucionalidade (ADC).

Segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM), com a aprovação da PEC estará garantida a possibilidade de que leis nacionais, federais ou estaduais com reflexos nos interesses dos municípios sejam questionadas perante o Supremo Tribunal Federal (STF).



EDILSON RODRIGUES/AGÊNCIA SENADO

Gustavo Fruet: repasses de verbas para creches têm de incluir a construção e a manutenção

O relacionamento com a esfera judicial é parte importante do novo pacto, muito embora não se tenha ouvido ainda as vozes dessas instâncias no debate. “Para piorar a situação, temos um ativismo do Ministério Público e da Justiça, que impõem providências, ações e serviços aos prefeitos sem definir recursos”, queixa-se o prefeito de Belo Horizonte e presidente da Frente Nacional de Prefeitos, Márcio Lacerda (PSB). Segundo ele, entre as imposições, estão o fornecimento de remédios caros e a realização de cirurgias “experimentais”. O dirigente aposta em mudança constitucional que oriente a atuação judicial “para o campo dos direitos coletivos” e tangencie direitos individuais questionáveis.

Milagres e loucuras

Serra está convicto de que o país se encontra “longe de um redesenho da Federação” e, sim, a caminho de uma nova coordenação, “mais razoável, mais sensata”. O parlamentar tucano entende que o Congresso, embora forte, deve usar esse poder para fazer o país avançar de forma equilibrada e evitar “milagres e loucuras”.

Uma maior autonomia dos estados para legislar sobre a condução dos inquéritos policiais até foi sugerida pelo governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, no encontro do dia 20 de maio no



PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

Geraldo Alckmin sugeriu autonomia aos estados para legislar sobre a condução de inquéritos policiais

Congresso, mas as questões eminentemente econômico-financeiras é que predominam nas discussões do pacto, mesmo quando se trata de segurança pública. Fruet observou que para compensar a ausência dos estados nesse setor é que os municípios têm criado guardas municipais, ainda que sintam dificuldades em custeá-las.



MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO

Para José Serra (D), o Congresso nunca esteve tão forte para resolver conflitos federativos e, se o governo federal, mesmo com maioria, não ceder, a coisa "pode ficar pior"

Uma contribuição importante da área federal, na visão do governador de Goiás, Marconi Perillo (PSDB), é de natureza econômica: impedir que o ajuste fiscal recaia exclusivamente sobre os estados e municípios, como no caso dos cortes de investimentos do Fundo Penitenciário Nacional.

"Precisamos fazer uma revisão no pacto para que o país não fique impraticável do ponto de vista social", prega Renan. A urgência, contudo, não deve levar a açodamento, adverte ele: "Deve-se estabelecer um processo, levado a cabo em etapas, com a criação de canais permanentes de diálogo entre as esferas de poder".

O ritmo dependerá, pois, sempre das condições políticas, mas é certo que a maioria da população, mesmo desconhecendo o que seja um pacto federativo, sofre as consequências dos desencontros entre os que tomam parte nesse acordo.

A demora na transferência de recursos ou a falta de ação coordenada para a execução de projetos e programas pode ser um exemplo do que o presidente do Senado chama de condição "impraticável".

Nos últimos meses, os meios de comunicação têm revelado um grande número de casos de creches ou instalações prisionais que deixam de ser construí-

das, subtraindo serviços valiosos à sociedade.

"A gente vê que há grandes deficiências nos serviços prestados à população, principalmente a mais pobre. Ou os recursos não são repassados ou, se são, escoam por algum ralo", lamentava no dia 10 de julho o morador do Rio de Janeiro Davi Oliveira, um dos muitos turistas que visitam diariamente o Congresso e posam em frente às bandeiras dos seus estados no Salão Azul do Senado.

Problemas de gestão

Quando questionados sobre possíveis deficiências de gestão, os prefeitos apresentam respostas diversas. Fruet e Fortunati alegam que o problema não é construir creches, mas mantê-las. "O governo federal põe placa, mas não sustenta", alfineta o prefeito de Porto Alegre. Fruet diz que, diante de custos de R\$ 2 milhões por ano para atender 200 crianças, muitos prefeitos optam por não gastar a mesma quantia na construção das instalações. É que, cumpridos os requisitos legais, uma creche exige hoje profissionais qualificados em educação infantil e contratados dentro de quadros de carreira, o que não é nem de longe o padrão das creches de algumas décadas atrás.



PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

Márcio Lacerda: ativismo judicial sobrecarrega municípios às voltas com despesas altas no setor da saúde

e-discussão

A quem culpar quando falta dinheiro ou quando os serviços públicos são mal prestados: União, estados ou municípios?

Acesse o debate: http://bitly.com/debate_pacto

Convidamos os internautas a discutirem um aspecto fundamental do pacto federativo: o compartilhamento de recursos e responsabilidades entre os três níveis da Federação nas áreas de saúde, educação e segurança pública. Por meio de postagem na página do Senado no Facebook, quase duas centenas de cidadãos aceitaram o desafio. O número de curtidas foi bem maior: 811, enquanto os compartilhamentos chegaram a 410. Até o dia 15 de julho, mais de 55 mil pessoas haviam sido alcançadas pela postagem.

Em sua maioria, os leitores mostraram compreender este que é um dos temas mais áridos entre os em debate no Senado, já que envolve tributação, contabilidade e gerência de projetos. Embora os internautas tenham divergido em alguma medida sobre a quem responsabilizar por recursos e ações da maior importância para os brasileiros, em geral concordam que a boa utilização do dinheiro público exige maior controle e fiscalização.

Opine você também no endereço http://bitly.com/debate_pacto



- Raquel Kinupp** Da União, pois tem o dever de fiscalizar e assegurar que os serviços sejam prestados adequadamente.
- Dimitri Stepanenko** Como diabos a União vai fiscalizar 5.500 municípios? Os estados federados é que deveriam fiscalizar os próprios municípios.
- Sadi Buzanelo** Os três níveis são responsáveis. Mas o culpado é o governo federal, que nos últimos anos centralizou a coleta dos impostos, mas descentralizou as demandas para as cidades.
- Marcos SanLim** Todos têm parcela de culpa. A União, por não fiscalizar de forma eficaz, ramificando pelas esferas estadual e municipal, por má gestão desses recursos.
- Luiz Salenave** De todos, inclusive nossa!
- Leandro Perussolo** O dever da fiscalização deveria ser de quem está mais perto, no caso, o município, e o financiamento de quem tem mais recursos, ou seja, União. No caso da saúde, o município está cada vez mais afogado em responsabilidades; já no sistema prisional, os estados. Seria interessante uma uniformidade gerencial.
- Bruno Henrique de Lima** Os estados não são livres nem mesmo para ter o próprio código penal. Que federalismo é esse que só existe no nome? Poder 100% centralizado em Brasília, os legislativos estaduais são apenas câmaras fantasmas e os governadores, fantoches da União.
- Ester Fruk** A culpa é de todos os entes da Federação, porque não há interação entre os mesmos! Ninguém sai da zona de conforto!
- Will Ferreira** Que tal se cada estado ficasse com sua própria arrecadação? Tanta gente odeia São Paulo, mas é alimentada por ele em outros estados. Acho que cada um deveria ficar com o bolo que fez sozinho.
- Joanna Marques** Hoje os recursos são divididos independentemente de quem arrecada mais ou menos. Isso garante, ainda que precariamente, as pessoas dos estados (e municípios) mais pobres. Os estados devem ser solidários.
- Giordano Bruno de Oliveira** Elites locais (por meio de instâncias privadas e públicas) desempenham um forte papel em parasitar serviços públicos, mas lógico que não estão sozinhas nisso.
- Anemarie Bender** O órgão responsável pela execução poderia ser responsabilizado. Mas e se esse não presta de forma adequada o serviço por não ter recebido adequado repasse financeiro? Desse modo, a culpa não pode ser direcionada a apenas um dos entes federados. É mais importante dirimir as lacunas de competências, fiscalizar as atribuições de cada ente de forma contínua e resolver as questões identificadas como inadequadas antes de se transformarem em um [mais um] problema para a população.
- Chris Costa** Deve ser minha, pois sempre pago o pato ao receber (quando recebo!) os serviços públicos!

Governo recomenda foco no Estado nacional

“Problemas existem para serem resolvidos”, resumiu de forma sorridente o líder do governo no Congresso, José Pimentel (PT-CE), quando indagado, no dia 7 de julho, sobre as negociações do novo pacto federativo. Os problemas a que ele se referia são as pressões de estados e municípios para uma divisão mais igualitária das receitas de impostos e contribuições recolhidos pela União.

O parlamentar do PT acha que “o impasse, o ponto crucial” da renegociação coordenada pelo Senado e pela Câmara dos Deputados reside na disputa por uma carga tributária que cresceu muito nos anos 1990, em razão da necessidade de o governo federal fazer face ao enorme estoque da dívida pública. Hoje o conjunto de tributos e contribuições alcança 35% do produto interno bruto (PIB). Há 25 anos, o Bra-

sil viu-se diante da premência de fortalecer o Estado nacional. “A sociedade agora quer parte dessa carga de volta, enquanto os estados e municípios tentam se apropriar dela”, avalia Pimentel.

De acordo com Marcello Simão Branco, autor do estudo *A Democracia Federativa Brasileira e o Papel do Senado no Ajuste Fiscal dos Anos 90*, “com o processo de negociação das dívidas dos estados e a aprovação renovada de quatro fundos fiscais, o governo federal aumentou seu poder em relação aos governos subnacionais”, o que poderia levar a ponderações sobre uma possível inversão do conceito de “federalismo predatório” a favor da União. Mas o próprio Branco questiona se a União passou mesmo a pregar os estados, a exemplo do que estes faziam com a União. “No conjunto”, observa o estudioso, “o fato é que a inflação e a desordem fiscal foram controladas, o que é uma vantagem para todos os entes federativos, participantes de um mesmo sistema institucional tanto em termos econômicos quanto políticos”.

Pimentel entende que o governo federal começou um processo de alívio quando criou o Simples Nacional, em 2007, e mudou o regime de tributação da folha de pagamento de alguns setores empresariais, em 2011, substituindo a contribuição patronal de 20% sobre a folha das empresas pela contribuição incidente sobre a receita bruta, com alíquotas que variam entre 1% e 2%. Entre os contribuintes alcançados, estão indústrias de autopeças, móveis, plásticos, materiais elétricos, bens de capital e têxteis. Parte desses benefícios, entretanto, teve de ser retirada por causa do ajuste fiscal iniciado em 2014.

O líder entende também que a autonomia conferida a esta-



WALDEMAR BARRETO/AGÊNCIA SENADO

Luiz Henrique: falecido em maio, senador foi um dos grandes articuladores da reforma do ICMS

dos e municípios pela Constituição de 1988 foi mantida. No caso dos municípios foi, inclusive, reforçada com a autorização constitucional àqueles entes para a cobrança da Taxa de Iluminação Pública, por exemplo.

A interpretação do governo acerca das tratativas em andamento não é um sinal de recusa ao debate, frisou o senador. Embora tenha reconhecido que “é hora de repactuar”, Pimentel propôs, porém, que o pacto seja tratado como “tema do Estado nacional”.

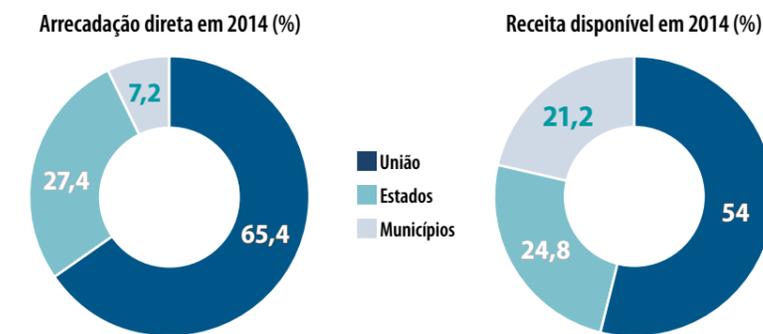
Dois dias depois das declarações de Pimentel, o líder do governo no Senado, Delcídio do Amaral (PT-MS), anunciou em Plenário que o Executivo havia encampado “de vez” a tese do pacto federativo. A prova desse novo entusiasmo era um entendimento com o ministro da Fazenda, Joaquim Levy, para a criação dos fundos de compensação de desenvolvimento para viabilizar a unificação do

ICMS e o fim da guerra fiscal, “sem aumento de impostos”, mas taxando brasileiros que ocultaram do fisco recursos no exterior.

Depois de lembrar os esforços importantes do falecido senador Luiz Henrique e do senador Lindbergh Faria (PT-RJ) para a solução do impasse em torno do ICMS, Delcídio comemorou uma consequência histórica das mudanças do imposto: “Se trabalharmos essa unificação, 70% de uma reforma tributária vão ser executados, sem dúvida nenhuma”.

União arrecada e gasta a maior fatia do bolo

Dois terços dos impostos são recolhidos diretamente pelos cofres federais, que repassam parte aos estados e municípios. Ainda assim, ficam com 54% do total



Fonte: apresentação de José Roberto Afonso na Câmara dos Deputados em 28/4/2015

Desonerações embutiam a ideia do ganha-ganha

Uma publicação do Portal Brasil de 15 de janeiro do ano passado dá a exata dimensão do modelo utilizado pelo governo federal nas suas relações tributárias com os estados e municípios. Ao contrário de governadores e prefeitos, o Executivo não via problema algum em desonerar os automóveis do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), diminuindo o suprimento dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM).

Citando dados do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), o site informava que o governo federal havia arrecadado R\$ 3,5 bilhões a mais em tributos nos cinco anos anteriores somente com a venda de carros, apesar de abrir mão de arrecadar R\$ 6,1 bilhões de IPI entre 2009 a 2013 “como forma de estimular a produção do setor”. No mesmo período, argumenta a nota, registrou-se um aumento de arrecadação de R\$ 11,8 bilhões de contribuições destinadas ao Programa de Integração Social (PIS) e para o

Carros à espera de embarque: redução de IPI aqueceu economia, mas retirou verbas dos estados

Financiamento da Seguridade Social (Cofins) na venda de automóveis e veículos leves.

O presidente do Conselho Superior e coordenador de estudos do IBPT, Gilberto Luiz do Amaral, alega que o desconto no IPI impulsionou a produção da indústria automotiva em 16,65%, que passou de 3 milhões de unidades ao ano, em 2008, para 3,5 milhões em 2013.

Os técnicos do IBPT fizeram outra conta: a arrecadação de tributos federais cresceu, chegando a R\$ 6.504,20 por veí-

culo produzido em 2011 contra R\$ 5.597,50 em 2009. A conclusão de Amaral: “Todos saíram ganhando com a desoneração do IPI. O setor produziu, vendeu e exportou mais, gerando mais empregos e impulsionando uma longa cadeia de matérias-primas, insumos e peças. O governo federal arrecadou mais tributos e os governos estaduais aumentaram significativamente a sua receita de ICMS e IPVA. Já a população brasileira pôde ter acesso a veículos novos com mais itens de segurança e conforto”.

RAQUEL DE ÁVILA SANTOS/PORTO DE RIO GRANDE



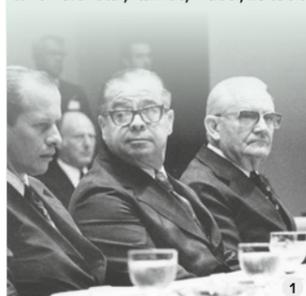
WALDEMAR BARRETO/AGÊNCIA SENADO

Líder do governo, José Pimentel diz que sociedade quer devolução do excesso de carga tributária

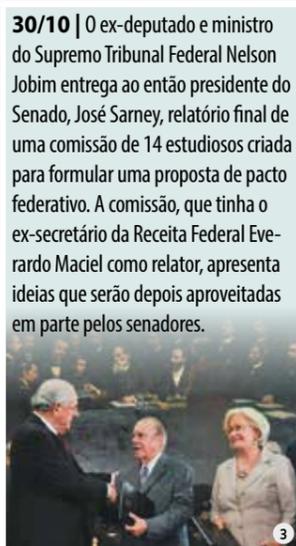
Discussões envolvendo o pacto federativo

Brasil debate há meio século a melhor forma de ver União, estados e municípios dividindo responsabilidades e recursos para assegurar ao país estabilidade e progresso e, à população, a melhor prestação de serviços

Antes da Constituinte...	1965	1966 a 1975	1975	1987
	1º/12 A Emenda Constitucional 18 cria o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), não cumulativo, inspirado no TVA francês. Nas operações interestaduais, não pode exceder o limite fixado em resolução do Senado. Seria efetivado em 1967.	Inicia-se a concessão de incentivos fiscais pelos estados com vistas ao desenvolvimento industrial, que perdura pelos próximos anos. Em Pernambuco, os incentivos correspondiam, em 1972, a 10% do ICM.	É criado o Fundo de Expansão da Indústria e Comércio do Estado de Goiás (Feicon). Isenções alcançam inclusive o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Instalam-se no estado as empresas Cecrisa, Laboratório Halex Star, Itambé, Mabel, Leite Donna e Emegê. 7/1 É sancionada pelo presidente da República, Ernesto Geisel, a Lei 24/1975, que obriga a decisão unânime de um colegiado (o futuro Confaz) formado por "representantes dos estados e do Distrito Federal", reunidos sob a coordenação do governo federal, para isenções e outros benefícios fiscais por meio do ICM. 15/7 É realizada a primeira reunião do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), ainda denominado apenas Conselho de Política Fazendária, formado pelos secretários de Fazenda estaduais e presidido pelo ministro da Fazenda.	Diversos bancos estaduais em dificuldades financeiras sofrem intervenção do Banco Central. O governo federal tenta impor limites à emissão indireta de moeda pelos estados por meio de endividamento nas suas próprias instituições.



Depois da Constituinte...	Discussões sobre o pacto			
	1988	2012	2013	2015
	5/10 A nova Constituição é promulgada. No texto, estão as novas regras para convivência entre os entes da Federação. Os municípios são incluídos como entes federados. É introduzido o "S" no antigo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), com a incorporação dos serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. A Constituição de 1988 "recepiona" a Lei 24/1975 e as funções do Confaz.	30/10 O ex-deputado e ministro do Supremo Tribunal Federal Nelson Jobim entrega ao então presidente do Senado, José Sarney, relatório final de uma comissão de 14 estudiosos criada para formular uma proposta de pacto federativo. A comissão, que tinha o ex-secretário da Receita Federal Everardo Maciel como relator, apresenta ideias que serão depois aproveitadas em parte pelos senadores.	13/3 Os presidentes do Senado, Renan Calheiros, e da Câmara, Henrique Eduardo Alves, reúnem-se com governadores para discutir um novo pacto federativo. Os governadores pedem que o Congresso deixe de aprovar despesas para entes federados sem estipular fontes de receitas. 20/3 Renan e Eduardo Alves reúnem-se com os prefeitos das capitais para tratar do pacto federativo.	20/5 Os presidentes do Senado, Renan Calheiros, e da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, recebem os governadores em um encontro no Congresso. É anunciada oficialmente a intenção de renegociar de forma global o pacto federativo. 27/5 Renan Calheiros e Eduardo Cunha comparecem ao Centro Internacional de Convenções do Brasil, em Brasília, para saudar os integrantes da 18ª Marcha dos Prefeitos. 17/6 Os presidentes do Senado e da Câmara recebem, novamente no Salão Negro, um grupo de 60 prefeitos, que apresentam pontos fundamentais para o bom andamento de suas administrações. 23/6 A Comissão do Pacto Federativo entrega ao presidente do Senado, Renan Calheiros, uma lista com 20 propostas que já podem ser votadas em Plenário. São temas de interesse de estados e municípios e sem ônus para a União. O colegiado é presidido pelo senador Walter Pinheiro (PT-BA) e tem como relator o senador Fernando Bezerra Coelho (PSB-PE).



Petróleo, óleo, gás natural, pré-sal

2009	2010	2012	2013
31/8 O presidente Luiz Inácio Lula da Silva envia ao Congresso Nacional projeto com regras sobre exploração e produção de óleo e gás natural na camada pré-sal.	1º/10 A Câmara aprova em definitivo o marco regulatório do pré-sal e envia o texto à sanção presidencial. A Emenda Ibsen Pinheiro determina a repartição de royalties entre todos os estados e municípios de acordo com parâmetros dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). Os estados e municípios "produtores" perdem recursos para os "não produtores", inclusive sobre contratos anteriores ao pré-sal. 22/12 É sancionada por Lula a lei que cria o marco regulatório do pré-sal (Lei 12.351/2010). A Emenda Ibsen (artigo 64) é vetada. O presidente envia à Câmara novo projeto que altera a distribuição dos royalties dos campos de petróleo a serem licitados.	6/11 O Plenário da Câmara aprova o Projeto de Lei do Senado 2.565/2011, que redistribui os royalties do petróleo para beneficiar estados e municípios não produtores. As mudanças atingem tanto o petróleo explorado por contratos de concessão quanto aquele a ser extraído sob o regime de partilha. A matéria é enviada à sanção presidencial. 30/11 A presidente Dilma Rousseff sanciona com vetos a nova lei sobre os royalties do petróleo (Lei 12.734/2012) e mantém as regras de distribuição anteriores para os contratos já estabelecidos no regime de concessão.	18/2 A ministra do Supremo Tribunal Federal (STF) Cármen Lúcia suspende liminarmente a aplicação da lei sobre os royalties (Lei 12.734/2012), atendendo ação direta de inconstitucionalidade impetrada pelo governo do estado do Rio de Janeiro, um dos estados produtores prejudicados com as novas regras da partilha. 7/3 O Congresso derruba o veto da presidente Dilma Rousseff ao projeto de lei que trata da nova distribuição dos royalties do petróleo. Ficam valendo, portanto, as novas regras de partilha e os estados e municípios produtores cedem recursos aos estados e municípios não produtores. 9/9 A presidente Dilma Rousseff sanciona a lei que destina 75% dos royalties do petróleo e 50% do Fundo Social do pré-sal para a educação. E 25% dos royalties devem ser destinados à saúde (Lei 12.858/2013).



Impostos, incentivos fiscais, empréstimos e dívidas

1995	1997	1999	2000	2001	2003
O deputado federal Luis Roberto Ponte apresenta, como proposta oficial do PMDB, uma sugestão de emenda para instituir reforma tributária que não foi bem-sucedida por retirar dos estados e municípios o controle sobre os impostos.	26/6 É privatizado o Banco do Estado do Rio de Janeiro, uma das 11 instituições financeiras estaduais que seriam vendidas até 2004, após um período de saneamento nas mãos do Banco Central. 11/9 É sancionada a Lei 9.496/97, que instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. A União assume as dívidas dos estados, principalmente com o mercado, e se torna credora desses entes federados. A renegociação resulta em contratos firmados até 1999.	Depois de disputa entre o Rio Grande do Sul e a Bahia por uma unidade da Ford, o governo Fernando Henrique institui um regime de incentivos com base no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para instalação de montadoras nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A saída foi aplaudida pelo então presidente do Senado e do Congresso, o baiano Antonio Carlos Magalhães.	É criado o Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás (Produzir). 20/11 É privatizado o Banco do Estado de São Paulo (Banespa).	11/7 O governo do estado de Minas Gerais baixa a Resolução 3.166, vedando a "apropriação de crédito do ICMS nas entradas, decorrentes de operações interestaduais, de mercadorias cujos remetentes estejam beneficiados com incentivos fiscais concedidos em desacordo com a legislação de regência do imposto".	Por meio de lei e do Decreto Estadual 23.994/2003, o estado do Amazonas concede benefícios fiscais com base no ICMS para uma série de produtos, desde eletrônicos até pescado.
2012	2013	2014	2015		
25/4 O Senado edita a Resolução 13/2012, que acaba com a chamada "guerra dos portos", variante da guerra fiscal com incentivos a importadores que prejudicava a competitividade da indústria e alimentava conflitos entre os estados. 17/8 O governador do estado de São Paulo, Geraldo Alckmin, ajuíza ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) contestando normas dos estados do Amazonas, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Bahia que concedem incentivos fiscais relativos à desoneração de ICMS para produtos e serviços sem autorização do Confaz.	7/5 A Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) aprova o Projeto de Resolução (PRS) 1/2013, que institui a reforma do ICMS, com a redução das alíquotas interestaduais e atribuição de maior peso à tributação no destino das mercadorias. 1/8 O Senado conclui a votação do PLC 310/2009, que cria incentivos fiscais para o transporte coletivo de passageiros, condicionados ao bilhete único atemporal e à realização de licitação para a exploração do serviço. Modificado, o projeto retorna à Câmara dos Deputados.	5/11 O Senado aprova o Projeto de Lei da Câmara (PLC) 99/2013, que limita os juros reais a 4% ao ano nas dívidas de estados e municípios com a União e institui como indexador o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).	17/3 A comissão da Câmara dos Deputados encarregada de debater o pacto federativo se reúne pela primeira vez. O deputado Danilo Forte (PMDB-CE) é escolhido presidente. 7/4 O Plenário aprova o PLS 130/2014, que permite convalidar os incentivos fiscais concedidos pelos estados sem aprovação unânime do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). 16/4 As Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados promulgam a Emenda Constitucional 87, resultante da PEC 103/2011, do senador Delcídio do Amaral (PT-MS), que reparte entre estados de origem e de destino o ICMS da venda pela internet. 28/4 Como a União não aplica a redução dos encargos das dívidas de estados e municípios prevista na Lei Complementar 148/2014, o Senado aprova o PLC 15/2015 tornando a regra impositiva a partir de 31 de janeiro de 2016, independentemente de regulamentação pelo Poder Executivo. Emenda do Plenário ao mesmo projeto permite aos estados e municípios o uso de recursos de depósitos judiciais e administrativos. 13/5 A Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) retoma a discussão do PRS 1/2013 (redução das alíquotas do ICMS), que poderá ser reformulado para, finalmente, ir a votação em Plenário. 30/6 A Câmara aprova em definitivo novo indexador e taxa de juros das dívidas estaduais com validade a partir de janeiro de 2016.		



FPE/FPM

2013	2014
26/6 O Plenário aprova o Projeto de Lei do Senado (PLS) 240/2013, que institui novas regras de rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE). A aprovação dessa proposta, que se transforma na Lei Complementar 143/2013, era condição necessária para a continuidade do repasse das cotas do fundo aos estados, já que o Supremo Tribunal Federal (STF) iria declarar inconstitucional a tabela anterior.	5/8 O Plenário do Senado aprova a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 39/2013, que aumenta em 1 ponto percentual o repasse de recursos da União para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). De autoria da senadora Ana Amélia (PP-RS), a proposta resulta na Emenda Constitucional 84.

Fonte: elaboração própria

Fotos: 1 - FGV; 2 - ABR; 3 - Jonas Pereira/Agência Senado; 4 - Paula Cinquetti/Agência Senado; 5 - Jane de Araújo/Agência Senado; 6 - Jamil Ismail/Afubesp; 7 - Geraldo Magela/Agência Senado

HERANÇAS DE UM **PARADOXO**

Ao ser redigida, a Constituição definiu as regras do pacto federativo, mas acabou criando a semente para um ambiente competitivo, e não colaborativo, entre União, estados e municípios. A disputa se trava em torno dos recursos e dos deveres de cada um com os serviços públicos



Os representantes do povo, eleitos em 1986 para decidir sobre as novas regras do convívio entre os brasileiros após o fim da ditadura, para dividir as diversas competências entre as várias esferas de governo, recorreram ao critério da predominância do interesse: nacional, regional ou local. Algumas dessas funções, porém, foram consideradas tão importantes que não poderiam ficar nas mãos de um só ente federativo, mas sim compartilhadas entre eles, como saúde, educação, segurança, meio ambiente e assistência social (veja o infográfico na pág. 27).

Nenhum mecanismo regulamentando as relações intergovernamentais foi inserido na Constituição de 1988. O parágrafo único do artigo 23 diz que “lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os estados, Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”, mas tal lei nunca foi proposta pelo Executivo, a quem cabe a iniciativa. Esse federalismo cooperativo segue, assim, como um sonho ainda distante. Primeiro, ao ignorar as diferentes capacidades dos estados e municípios de levar em a cabo tais políticas a s

públicas (desigualdades financeiras, técnicas e de gestão). Depois, pela falta de regulamentação dessas relações, causando constantes atritos a respeito de quem é responsável por qual política ou serviço público e em que medida.

Com a nova Carta Magna, estabeleceu-se também um paradoxo. Enquanto os constituintes decidiram reduzir os recursos financeiros federais em relação aos níveis estaduais e municipais de governo — situação que foi bastante revertida nas décadas seguintes —, a União deteve o maior e o mais importante leque de competências exclusivas.

De outra parte, não se cuidou de fazer uma vinculação clara entre as despesas criadas para oferecer os serviços públicos prometidos e as necessárias receitas para bem cumpri-los. Começava torto, portanto, o acordo formalmente conhecido como pacto federativo.

Desequilíbrio

“O pacto atribuiu à União a maior parcela da receita fiscal, baseado no fato de que em um país continental, e com fortes desníveis regionais, seria necessária a atuação do governo federal para atenuar os desequilíbrios”, explica Rogério Amato, empresário, presidente da Associação Comercial de São Paulo (ACSP).

A esfera federal ganhou força por ter muitas responsabilidades na definição das políticas públicas, relegando estados e municípios a um papel que, na prática, é quase de subserviência em relação à União.

Governadores e prefeitos partilham dos recursos federais, os municípios recebem parcelas de impostos estaduais

e diversas políticas sociais (nas áreas de saúde e educação fundamental, notadamente) contam com diretrizes e recursos federais, mas são implementadas principalmente pelos municípios.

“No federalismo ideal, vigoram os princípios de autonomia dos governos estaduais e municipais. Existe um compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência das partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo”, ensina o cientista político Murillo de Aragão, engajado nos debates que se travam no Senado a respeito do pacto federativo.

Tradição federativa

Em seu artigo *Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988*, a doutora em ciências políticas Celina Souza confirma que as diferenças econômicas entre as regiões são o principal problema do federalismo brasileiro, mas acredita que esses entraves decorrem, muito mais, da dificuldade dos governos de modificar o rumo de certas políticas públicas e de enfrentar os desafios macroeconômicos não antecipados pelos constituintes.

Até porque, lembra ela, as Constituições brasileiras sempre detalharam as competências dos três níveis de governo, embora a de 1988 seja a mais detalhada. O sistema federativo, inclusive, estava presente desde a primeira, de 1891.

“A existência de grande número de competências partilhadas entre diferentes níveis de governo não é uma peculiaridade brasileira. Pesquisa realizada pela Universidade Pompeu Fabru, de Barcelona, iden-

Rogério Amato critica tamanho dentro da Federação da União, a quem cabe o papel de redutora das desigualdades

Divisão de responsabilidades e de recursos

O pacto federativo, entre outras coisas, define a forma como a receita tributária e as atribuições de União, estados e municípios estão distribuídas na Constituição

O princípio básico foi o da predominância do interesse

A União cuida do interesse nacional

Os estados cuidam dos interesses regionais

Os municípios cuidam dos interesses locais

Os constituintes de 1988 atribuíram à União a maior parcela da receita fiscal, para que a atuação dela reduzisse os fortes desequilíbrios regionais do país

A União tem também uma série de atribuições exclusivas, como a defesa, a política monetária e serviços como telecomunicações

Muitas funções importantes são compartilhadas entre os entes federados: saúde, educação, meio ambiente, assistência social, habitação e saneamento, entre outras

Nesse caso, a ideia dos constituintes era aproximar o Estado do cidadão, para que as políticas públicas atendessem melhor as necessidades regionais e locais

O problema é que, ao definir as atribuições, a Constituição criou necessidades e deveres, sem ter assegurado as fontes de recursos. Daí as queixas constantes de prefeitos e governadores e o fenômeno da guerra fiscal

Fonte: elaboração própria

tificou que a jurisdição sobre programas sociais é altamente compartilhada entre a esfera federal, os estados e os municípios, principalmente na Alemanha, no Canadá, na Austrália, na Suíça e nos EUA”, escreveu Celina, uma das maiores especialistas em federalismo do país (leia mais sobre isso em na seção *Federalismo*, na pág. 50).

Passados quase 26 anos, os resultados desse pecado original seguem dificultando as relações entre os entes federados e prejudicando a população, privada,

em muitos casos, da qualidade esperada por tais serviços. Para contornar esse obstáculo, os governantes em todas as esferas — mas, notadamente, na federal — inverteram a lógica da gestão financeira, passando a primeiramente criar necessidades para só então buscar os recursos. E com isso pipocaram fundos, contribuições, alíquotas, as mais diversas modalidades de taxaço, enquanto, imbatível, seguia crescendo a dívida pública.

“Estamos vivendo um pro-

cesso em que estados e municípios vêm perdendo a capacidade de se sustentar”, disse o deputado Eduardo Cunha, presidente da Câmara, no encontro promovido pelo Senado em maio. Por isso, Cunha defende a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 172/2012, que proíbe a transferência de novos encargos aos entes federados sem os recursos correspondentes.

“Precisamos estabelecer as obrigações, mas também prever garantias de como isso será implementado. Não podemos, por exemplo, definir um novo piso salarial para os professores sem definirmos as fontes de recursos”, explicou Cunha. “Isso tem levado muitos governadores a uma situação de insolvência.”

Sentada no cofre

Citando números coletados pelo jornal *Folha de S.Paulo*, o senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA) relatou que os investimentos federais nos 26 estados e no Distrito Federal caíram de R\$ 11,3 bilhões nos quatro primeiros meses de 2014 para R\$ 6,2 bilhões no mesmo período de 2015. Para ele, essa seria a raiz do problema.

“Enquanto este governo continuar sentado sobre 66,92% do bolo tributário, repassando apenas 26,44% aos estados e 6,64% aos municípios, dificilmente esta situação irá se resolver”, prognosticou o senador paraense.

A opção dos constituintes pela responsabilidade compartilhada, de fato, serviu não apenas para as trocas de acusações entre governantes como também estimulou a competição dentro da Federação, cuja descendência mais visível e danosa é a chamada guerra fiscal. Contra isso, grande parte dos senadores defende uma ação urgente para estancar a disputa, como o senador Walter Pinheiro (PT-BA), presidente da Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo, criada em maio.

“Devemos buscar um foco,



A professora Celina Souza diz que diferenças econômicas entre as regiões são o principal problema do federalismo brasileiro

um objetivo, ir ao encontro desse momento por que passam municípios, estados e a própria União e ter a capacidade de apresentar algo consistente, ainda que tenhamos que travar algumas batalhas”, defende Walter Pinheiro.

“Um novo arranjo federativo se impõe. A União, detentora maior dos recursos e capitã da nau federativa, deve aprimorar o seu sistema de repasses e retenções fiscais sob pena de comprometer o funcionamento pleno dos demais entes federados”, disse Antonio Carlos Valadares (PSB-SE).

“Na guerra fiscal, todo mundo está per-

do. Ninguém ganha mais, o ganho é zero. O que um dá, o outro dá. Há estados que renunciaram a até 56% de suas receitas de ICMS. O impacto do fim dessa guerra fiscal nas receitas estaduais é algo em torno de 1,5% do PIB. Isso representa R\$ 70 bilhões que podem surgir nos cofres dos estados. Isso é mais do que o FPE [Fundo de Participação dos Estados]”, raciocina o senador Lindbergh Farias (PT-RJ).

Enfrentando a crise

Nova distorção nas relações federativas se estabeleceu, ao final da década passada, com o uso rotineiro, pela União, do mecanismo das desonerações tributárias como forma de enfrentar os efeitos da crise internacional de 2008 e incentivar a atividade econômica. A princípio, o governo federal se mobilizou para assegurar compensações aos estados e municípios, mas depois o empenho esfriou.

A União passou a driblar as eventuais perdas de arrecadação de impostos com as contribuições

sociais — caso da Cide, o imposto sobre os combustíveis.

A senadora Ana Amélia (PP-RS) criticou o efeito negativo dessa política do governo federal sobre os municípios. Citando parecer do Tribunal de Contas da União (TCU), ela relatou que apenas a desoneração líquida sobre o Imposto de Renda e sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de 2008 a 2013 foi de R\$ 416,4 bilhões, com estados e municípios arcando com 58% do total.

Acir Gurgacz (PDT-RO) condenou as distorções na forma de arrecadação dos impostos pelo governo federal, com a redução gradual e acentuada do repasse para os municípios.

— O governo deveria compensar os municípios durante o período de vigência da redução do IPI e da desoneração de impostos com o repasse do percentual necessário para que não haja comprometimento da folha de pagamento das prefeituras — afirmou.

O economista José Roberto Afonso, durante o seminário sobre pacto federativo no Senado, destacou que os governos estaduais e municipais, mesmo pressionados pelo recuo real da arrecadação do ICMS (5%) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do FPE (3%), conseguiram promover um ajuste fiscal mais profundo que o do próprio governo federal. Mesmo dispondo de 25% a menos de receita tributária, em janeiro o superávit primário dos governos regionais (R\$ 10,5 bilhões) superou o da União (R\$ 10 bilhões).

Governo federal está sentado sobre dois terços do bolo tributário, critica o senador Flexa Ribeiro

Na saúde, esforço de gestão compartilhada

Criado pela Constituição de 1988, o Sistema Único de Saúde (SUS) é um dos maiores do mundo em sua modalidade: universal, público e gratuito. O país possui, por exemplo, 44 mil postos de atendimento (média de oito por município), mas, como a distribuição é desigual, nem todos os brasileiros têm acesso fácil a serviços de saúde — falha que pode ser atribuída tanto a um déficit no financiamento quanto à própria complexidade da tarefa. Para tentar atender satisfatoriamente aos 203 milhões de brasileiros, a prática federativa é essencial na tarefa de gerir e financiar o SUS.

A relação entre União, estados e municípios dentro do SUS não possui hierarquia e eles entram em acordo sobre ações, serviços e atendimento dentro do sistema. O Ministério da Saúde formula políticas nacionais, mas em geral não realiza as ações, a cargo dos estados e municípios — como o Saúde da Família e o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu) —, ou mesmo por meio de parcerias com organizações não governamentais, fundações, em-

presas etc. Em alguns casos, no entanto, o ministério oferece serviços diretamente à população, como o Programa Nacional de Aids e o Farmácia Popular.

Papéis diferentes

No SUS, a União coordena os sistemas de saúde de alta complexidade e de laboratórios públicos, bem como planeja e fiscaliza o sistema em todo o país. Já os 26 governos estaduais devem criar as próprias políticas e ajudar na execução das metas nacionais. As secretarias estaduais gerenciam os hemocentros e os hospitais de atendimento complexo da região, que realizam tratamentos especializados e de alto custo, como transplantes.

Os 5.570 municípios são obrigados a garantir os serviços de atenção básica à saúde, como postos de saúde, prontos-socorros e pequenos hospitais, para atendimentos e cirurgias simples. As prefeituras podem criar políticas próprias e organizar e controlar laboratórios, hemocentros e hospitais de atendimento de alta complexidade. No caso do Distrito Federal, as competências estaduais e municipais são

acumuladas.

Desde o Pacto pela Saúde, de 2006, o prefeito assina um termo de compromisso onde assume integralmente as ações e os serviços de saúde do município, acertando parcerias com prefeituras da região para garantir o atendimento da população, por exemplo, em procedimentos de maior complexidade que não possam oferecer.

Partilha financeira

O custeio da saúde pública no Brasil é tema de histórico debate. Muitos atribuem as deficiências do SUS justamente a um subfinanciamento do sistema. Em termos absolutos, o governo federal é o principal financiador da rede pública de saúde, aplicando cerca da metade (*veja o infográfico*) de todos os investimentos, por meio de transferências diretas do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de estados e municípios, que também recebem aportes dos próprios orçamentos locais. O pagamento aos prestadores de serviços de saúde é feito pelo nível de governo responsável por sua gestão.

Porém, a fatura proporcionalmente mais pesada é paga pelas prefeituras. Ano após ano, o governo federal tem investido exatamente o mínimo constitucional:

15% da receita corrente líquida. Já os estados e o DF de v e m

Longa fila em posto de saúde do DF: apesar da repartição de responsabilidades, setor segue com graves deficiências



destinar à saúde 12% das receitas próprias. Em 2014, a média estadual efetivamente aplicada ficou em 13%. O índice mais alto foi o do Amazonas, 21%.

Os municípios, por sua vez, seriam obrigados a investir 15% das receitas, mas aplicaram em média 21,5% em 2014, já que, responsáveis diretos pelo funcionamento da maior parte dos serviços, são

eles que recebem a cobrança diária dos cidadãos que não encontram medicamento ou atendimento na rede de saúde pública.

Em 2013, as despesas nos três níveis de gestão atingiram R\$ 220,9 bilhões, mas boa parte desse dinheiro é usada também para o pagamento de funcionários. Isso equivale a R\$ 1.098,75 por habitante, média inferior à mundial.

Do grupo de países com modelos públicos de atendimento de acesso universal, o Brasil era, em 2011, o que tinha a menor participação pública no financiamento da saúde.

Estudo divulgado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em maio deste ano revelou, porém, que no Brasil quem ainda paga mais pela saúde é mesmo o paciente, por meio de planos de saúde ou gastos privados. Citando números de 2012, a OMS apontou que 47,5% da conta final da saúde era arcada pelo poder público, contra 52,5% pelos cidadãos.

Em meados de julho, o líder do governo na Câmara, José Guimarães (PT-CE), anunciou que o governo federal pretendia rediscutir no Congresso, ainda este ano, o modelo de financiamento para a saúde no país, mas descartou proposta de recriação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) ou qualquer novo imposto.

com universalização progressiva do atendimento, já numa transição com o SUS.

Um segundo grupo (praticamente o restante da população) eram os “não previdenciários”, que tinham acesso muito limitado à saúde — uns poucos hospitais públicos e entidades filantrópicas como as santas casas e outras instituições assistenciais. Finalmente, a menor parcela era a dos que tinham planos de saúde particulares. Em resumo, nos três casos, quem não pagava não era atendido.

A proposta do SUS é inteiramente diversa do modelo anterior, ao se basear nos princípios de um atendimento público, gratuito e universal. A implantação do SUS também unificou sob o manto do Ministério da Saúde todo o sistema de atendimento público, que antes de 1988 era responsabilidade de vários ministérios, e descentralizou sua gestão, agora compartilhada entre o Executivo federal, estados e municípios.

Educação busca saída financeira

Como em diversas outras áreas (saneamento básico, meio ambiente, assistência social), na Constituição de 1988 a chamada competência compartilhada entre União, estados, Distrito Federal e municípios na educação é colocada de forma clara, bem como o dever do Estado e da família de garantir o acesso à educação básica a todos entre 4 e 17 anos de idade. Não há muita celeuma em relação a isso, mas o que gera atritos é, mais uma vez, a forma de custeio — ou seja, de onde virá o dinheiro para pagar pelos serviços que são direito da população.

O problema é que, até hoje, a repartição de responsabilidades e o regime de colaboração na educação não foram suficientemente regulamentados, inclusive para cobrir custos que os municípios têm em diversos serviços, como o transporte escolar. Como distribuir melhor os recursos entre os três níveis de governo é um debate que se dá dentro do Congresso Nacional há mais de duas décadas. Para os prefeitos, a concen-

tração da arrecadação de impostos nas mãos do governo federal e de encargos nas mãos das prefeituras seria um dos grandes obstáculos à melhoria do sistema educacional.

A colaboração dos entes federados é essencial na organização dos sistemas de educação. A União é responsável, prioritariamente, pelo ensino superior e pela educação profissional. Cabe ao governo federal também definir as regras para atuação dos estados e dos municípios nesse setor, além de oferecer a assistência técnica e financeira aos governos estaduais e municipais, de modo a garantir igualdade de oportunidades para todos por meio da educação.

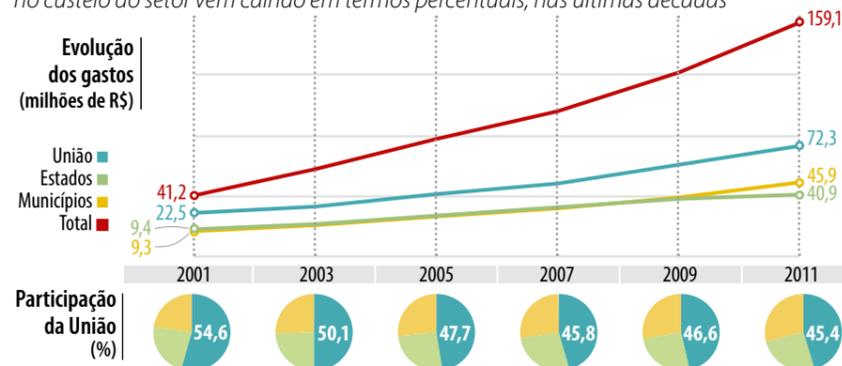
A partir da Emenda Constitucional 14, de 1996, ficou mais clara a distribuição de responsabilidades no setor. As prioridades dos estados (e do DF) são o ensino fundamental e o médio, garantidos 25% da arrecadação para a educação. Aos municípios e ao DF competem principalmente organizar e manter as instituições de ensino fundamental e de educação

Estados e municípios reclamam que União, parceira constitucional na educação, não repassa verbas suficientes

LIA DE PAULA/AGÊNCIA SENADO

Gastos públicos em saúde

Apesar do aumento dos repasses em reais, a participação da União no custeio do setor vem caindo em termos percentuais, nas últimas décadas



Fonte: Ministério da Saúde/Siops

Antes, só era atendido quem pagava

Antes da criação do SUS, o modelo brasileiro de assistência à saúde no país mantinha estreita vinculação com as atividades previdenciárias (hoje separadas daquele setor) e dividia a população em três grupos. O primeiro grupo era formado por aqueles — em geral, empregados com carteira assinada — que contribuíam com a previdência e tinham, mesmo com as deficiências então já existentes, um acesso

mais amplo a uma rede de ambulatórios e hospitais mantidos pelo extinto Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), autarquia criada em 1974. O Inamps dispunha de hospitais próprios, mas a maior parte do atendimento era feita na rede particular, por meio de convênios em que o governo federal pagava aos prestadores de serviço por procedimento.

Já nos anos 70, um movimento que ficou conhecido como Reforma Sanitária defendia o fim do processo de privatização da assistência à saúde a que o modelo em vigor levava. Seu principal artífice era o médico sanitário Sergio Arouca (1941–2003), que viria a ser deputado federal após a redemocratização do país. Pressionado pelo movimento, ao longo da década de 80, o Inamps passaria por sucessivas mudan-



Antigo cartão do Inamps: antes do SUS, sistema era descentralizado e acessível a poucos brasileiros

Dez estados não alcançam valor mínimo por aluno

A Emenda Constitucional 14, de 1996, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), cuja fonte de receitas era composta pela dedução de 15% do FPE e demais transferências — FPM, Lei Kandir, ICMS estadual e IPI-Exportação.

Mais tarde, outra alteração na Constituição (EC 53/2006) substituiu o Fundef pelo Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (Fundeb), em vigor. A principal mudança é que ele cobre toda a educação básica — da creche ao ensino médio. Subiu também o volume de recursos.

Principal fonte de financiamento da educação básica pública, o Fun-

deb é formado por percentuais de nove impostos e transferências constitucionais — FPE, ICMS e IPVA, por exemplo — que deságuam não em uma conta única, mas em 27 fundos, um de cada estado e do DF. A União transfere recursos aos estados e municípios que não alcançarem, com a própria arrecadação, o valor mínimo por aluno estabelecido a cada ano — em 2015 o valor é de R\$ 2.576,36. Em junho, eram dez estados: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte.

Pelo menos 60% dos recursos do Fundeb devem ser usados no pagamento de salários de profissionais em efetivo exercício (não podem pagar os inativos, que entram em outra

conta). O restante serve para despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino — entre outras ações, o pagamento de demais profissionais da educação, a aquisição de equipamentos e a construção de escolas.

O Fundeb em 2014

Praticamente R\$ 11 de cada R\$ 100 aplicados no Fundeb são repassados pela União

	Contribuição (em R\$ bilhões)		
	Estados	Municípios	Total
Complementação da União	77,6	37,7	115,3
Total	3,2	7,6	10,8
Total	126,1		

Fonte: FNE

infantil, assegurando a aplicação mínima de 25% das receitas de impostos e transferências. Nos dois casos, a Constituição dá aos entes federados competência para organizar e supervisionar os seus sistemas de ensino.

A União fica com 57% do total arrecadado (25% com os estados e 18% com os municípios), porém contribui com 20% dos gastos em educação. Na oferta de vagas, porém, a situação se inverte: os municípios têm 23 milhões de matriculados na educação básica, enquanto os estados, quase 19 milhões e a União, pouco mais que 150 mil. Atualmente, os gastos com educação correspondem a 5,7% do PIB, sendo as despesas com educação básica responsáveis por 85% do total.

O senador Cristovam Buar-

que (PDT-DF), ex-ministro da Educação, defende a tese da federalização do ensino público (*saiba mais lendo a edição 14 de Em Discussão!*), para que escolas e professores de todo o país tenham o mesmo padrão, assegurando um ensino de qualidade para todos, sem distinção de os alunos viverem em um município mais ou menos rico. As regiões brasileiras têm indicadores educacionais discrepantes, cabendo ao Norte e ao Nordeste os piores desempenhos em analfabetismo, por exemplo, enquanto Sul e Sudeste têm índices muito superiores, como se fossem dois países em um só.

“Vamos dividir tudo, menos a educação. Uma criança não deve ter acesso a uma educação diferente da cidade em que nasceu ou em que vive. O valor

da sua educação seria o mesmo. Não faz sentido a gente descentralizar, se piorar a desigualdade; ao mesmo tempo, não faz sentido centralizar, se vai sacrificar as especificidades culturais e econômicas de cada unidade”, defende Cristovam.

O termo federalização, segundo o próprio autor do PLS 320/2008, não é o mais apropriado, já que a União não seria responsável diretamente pela administração de escolas, mas pela fixação de parâmetros de qualidade de infraestrutura e desempenho dos estabelecimentos de ensino e pelo pagamento de professores em uma carreira nacional — providência especialmente importante, já que, hoje, muitos estados e municípios dizem não ter recursos para pagar o piso nacional dos mestres, previsto em lei.

Piso polêmico e ainda não cumprido

Só metade dos estados e o Distrito Federal cumprem integralmente a lei do piso nacional do magistério (Lei 11.738/2008), conforme levantamento do Conselho Nacional dos Secretários de Educação. A lei fixa o valor mínimo a ser pago aos professores com formação de nível médio, para uma jornada semanal de 40 horas, que subiu de R\$ 1.697 em 2014 para R\$ 1.917,78.

Prefeitos e governadores reclamam, desde a entrada em vigor da lei, que o modelo atual de reajustes é “imprevisível” e “insustentável”, pois segue a variação do gasto por aluno no Fundeb — que depende do volume de impostos a ele destinados — e do nú-

mero de alunos da rede pública do ensino fundamental. Seis governadores, inclusive, ingressaram com uma ação direta de inconstitucionalidade contra a lei no Supremo Tribunal Federal, que foi mais tarde julgada improcedente.

O que tem acontecido nos anos recentes é que a arrecadação tem subido (não este ano, conforme as previsões) e o total de estudantes, caído, resultando em índices de aumento muito elevados. De fato, o reajuste de 13,01% para 2015 ficou bem acima da inflação oficial e superior, segundo o conselho, à variação da própria receita do Fundeb (*veja o gráfico*

na pág. 35). Ao longo de seis anos (2009–2015), o piso salarial sofreu reajuste de 87%, com ganho real de 37% (o primeiro valor era de R\$ 950).

“Poderíamos comemorar, mas esse aumento não foi para todos. Nem todos cumprem a lei”, explica o secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação, Binho Marques. Em junho, oito estados enfrentavam greves de professores da rede pública.

Escola pública no interior do Maranhão: nem repasses federais garantem pagamento do piso nacional do professor

OSWALDO VIVIANI/JORNAL PEQUENO

Mais recursos, menos articulação

A segurança pública é uma das áreas mais afetadas pelas dúvidas do pacto federativo. O parágrafo 7º do artigo 144 da Constituição diz que a segurança pública é dever do Estado e deve ser exercida pelas polícias Federal, Rodoviária Federal, civis, militares e corpos de bombeiros militares. Ou seja, envolve na tarefa órgãos federais, estaduais e municipais. Integrar e articular essas diversas forças é um dos principais desafios na área.

Ao reunir os governadores em maio, o presidente do Senado, Renan Calheiros, lembrou a promessa do atual governo de dar uma solução para o problema. “Nós vamos cobrar também o fundamental compromisso da presidente da República, que disse, na campanha eleitoral e depois no discurso de posse, que dividiria com os estados da Federação a responsabilidade pela segurança pública. O governo tem que rapidamente decidir o que vai fazer com relação a isso porque os estados já não aguentam mais tantas atribuições”, explicou Renan.

Em seu documento final, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2011) afirma que a ausência de regras que regulamentem

as funções e o relacionamento das polícias Federal e estaduais, e mesmo das polícias civis e militares, produz no país um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas similares de segurança e violência sem, contudo, conseguirmos grandes avanços.

“Existe uma zona de sombra muito intensa em relação à definição conceitual do que significa segurança e ordem públicas, abrindo margem para que as instituições (...) tenham que atuar com alto grau de autonomia e discricionariedade, fato não necessariamente positivo para elas próprias e para a sociedade”, aponta o documento.

O professor Ignacio Cano, do Laboratório de Análise da Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LAV-Uerj), viu uma expansão crescente no papel dos municípios e do governo federal, atribuída a dois fatores: pressão da sociedade e distribuição de recursos.

“O público tem cada vez menos paciência com o ritual de acusações mútuas entre estados e governo federal, que se responsabilizam reciprocamente pela criminalidade. Aqueles reclamando da porosidade das fronteiras que o po-



Para Ignácio Cano, população tem cada vez menos paciência com o jogo de empurra entre os entes federados

der federal não consegue blindar e este último colocando a culpa nas políticas falidas dos estados”, escreveu o professor, em artigo publicado pelo prestigioso jornal *Le Monde Diplomatique*.

No caso dos recursos, as décadas recentes mostraram que a maior parte dos investimentos está nas mãos do governo federal e de alguns municípios maiores ou mais ricos. Os estados, em geral, têm orçamento da área bastante limitado, concentrado no custeio das folhas de pessoal, em especial os inativos. Por isso, cresceu a presença de iniciativas federais como o Fundo Nacional de Segurança Pública, destinado a

Décadas recentes apontam que maior parte dos recursos para a segurança vieram do governo federal

TANIA RÉGO/ABR



financiar políticas de estados e municípios.

Cano defende remodelar o pacto federativo nessa área, explicando na Constituição que a segurança pública será atribuição compartilhada entre os três níveis de governo. “Espera-se que o governo federal conduza uma verdadeira política nacional de segurança, integrada e abrangente, que contribua significativamente para o financiamento de todo o sistema.”

Unificação sem farda

A separação das forças policiais e de suas funções está prevista na Constituição, que trata da existência de duas corporações estaduais distintas, ambas de ciclo incompleto: o exercício da polícia judiciária pelas polícias civis e a função ostensiva e de preservação da

ordem pública pelas PMs. Essas atuações isoladas costumam se encontrar apenas quando um preso em flagrante é levado pela PM para uma delegacia.

O ciclo policial completo, adotado na maioria dos países, se inicia com o atendimento de uma ocorrência criminal, passando pela produção de provas e diligências necessárias até chegar à entrega da apuração à promotoria pública, que oferece a denúncia à Justiça.

Em 2009, a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública aprovou proposta que pedia a transição da segurança pública para “atividade eminentemente civil”, além da desvinculação da polícia e dos corpos de bombeiros das Forças Armadas, entre outras medidas. A unificação, inclusive das carreiras, costuma ter amplo apoio entre as baixas patentes nas PMs e maior resistência entre os oficiais militares e os policiais civis.

Mudar isso, porém, depende da aprovação pelo Congresso Nacional de uma proposta de emenda constitucional (PEC), como a do senador petista Lindbergh Farias, do Rio de Janeiro (*leia mais na seção Propostas, a partir da pág. 62*). É um caminho complexo e lento: aprovação em dois turnos nas duas Casas, exigindo o apoio de 308 dos

Para Lindbergh Farias, passo essencial para melhorar a segurança pública é unificar e desmilitarizar as polícias

O que diz a Constituição

União

→ Policiar a faixa de fronteira e combater o tráfico internacional e interestadual de drogas, prevenir e reprimir o contrabando e o desca-minho, bem como patrulhar as rodovias federais.

Estados e Distrito Federal

→ Fazer a segurança pública direta, organizando e mantendo o policiamento ostensivo, pela polícia militar, e manter e organizar a polícia civil e os órgãos técnicos de investigação dos crimes comuns.

Municípios

→ Realizar ações de prevenção à violência, por meio da instalação dos equipamentos públicos, como iluminação, câmeras etc. Podem criar guardas municipais para a proteção de bens, serviços e instalações.

513 deputados na Câmara e de 49 dos 81 senadores.

Outra reivindicação é dar aos estados e ao Distrito Federal poder para estruturar os próprios órgãos de segurança pública, inclusive quanto à definição da responsabilidade dos municípios. A mesma PEC sugere transformar as guardas municipais em polícias, nos moldes norte-americanos, onde as prefeituras mantêm os próprios

departamentos de polícia.

Fernando Carlos Wanderley Rocha, consultor legislativo da Câmara dos Deputados e especialista no setor, lembra que a estrutura de segurança pública varia de um país para outro, mas, normalmente, coexistem múltiplos órgãos com atribuições nessa seara. “Há uma profusão de órgãos das mais

várias naturezas: militares, paramilitares, civis com passado militar nos seus históricos e civis com diferentes graus de militarização. Nas modernas democracias, todos funcionam com muita eficiência, cada um no âmbito da respectiva jurisdição.”

Ele lembra o exemplo dos Estados Unidos, costumeiramente

citado pelos defensores da unificação das polícias, onde existem 18 mil corporações policiais, de federais a municipais, passando por polícias dos estados e dos condados. Como as áreas de ação são muito bem coordenadas, todas fazem o ciclo completo (policiamento ostensivo-preventivo e investigativo-repressivo).

Endividados e com receita em queda

Por qualquer parâmetro que se use, a situação financeira geral dos estados e dos municípios brasileiros é grave. Ainda que exista uma variação considerável nas finanças das prefeituras e dos governos estaduais, o cenário global é de receitas em queda (por causa da redução da atividade econômica) e de orçamentos fortemente comprometidos com folhas de pessoal e pagamentos de encargos financeiros, entre eles, a dívida com a própria União.

Os limites percentuais da relação entre a dívida e a receita dos estados (e do Distrito Federal) e dos municípios foram fixados por uma resolução do Senado (40/2001), respectivamente em 2% e 1,2%. Com juros, encargos, amortização e refinanciamento da dívida, os estados gastaram R\$ 45,5 bilhões no ano passado, para uma dívida consolidada de R\$ 55,8 bilhões. Já as prefeituras de-

sembolsaram R\$ 11,6 bilhões para um débito total de R\$ 569,7 bilhões (*confira a tabela na página seguinte*).

Reivindicação antiga de estados e municípios — as dívidas chegavam a crescer 20% ao ano —, o novo indexador da dívida com a União, aprovado pelo Congresso em junho, prevê que a correção será feita pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) mais 4% ou pela taxa básica de juros (Selic) — o que for menor. Hoje, o reajuste ocorre pelo Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna (IGP-DI) mais 6% a 9% ao ano.

Definida em lei em novembro de 2014, a mudança deve trazer redução de R\$ 59 bilhões nesse débito e terá impacto anual de R\$ 3 bilhões sobre o Tesouro, admite o governo federal, que recebeu em 2014, de acordo com o Balanço do Setor Público Nacional, R\$ 54 bi-



A auditora do TCU Lucieni Silva: redução do indexador também vai pressionar metas fiscais da União

lhões de pagamentos pela dívida. “São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Alagoas e o município de São Paulo concentram 93% desse montante que deixará de entrar nos cofres federais e certamente pressionará as metas fiscais da União, que terá de aumentar, ainda mais, os cortes para garantir a economia necessária para cobrir essa parcela da dívida dos entes subnacionais”, avaliou a presidente da Associação Nacional dos Audi-

JEFFERSON RUDY/AGÊNCIA SENADO



Fundos, instrumento de reequilíbrio

A Constituição estabelece que o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são instrumentos de reequilíbrio socioeconômico entre os entes da Federação. No primeiro caso, é formado por 21,5% da arrecadação líquida do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Na partilha, 85% dos recursos ficam para estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15%, para as Regiões Sul e Sudeste, com percentuais fixos para cada estado.

Em dezembro de 2014, foi promul-

gada a Emenda Constitucional 84, que aumentou de 21,5% para 22,5% os repasses de impostos federais (IR e IPI) ao FPM, acréscimo que, segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM), adicionaria R\$ 2,2 bilhões aos cofres das prefeituras este ano. Os percentuais repassados são calculados anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com base na população de cada município e na renda per capita de cada estado. Existe uma divisão prévia dos recursos, entre três grupos de municípios, conforme o tamanho.

A cada dez dias, a União repassa

pela rede bancária os valores devidos a cada estado, município e ao DF. No ano passado, por exemplo, mais de R\$ 100 bilhões foram distribuídos pelos dois fundos.

Sob a alegação de que os critérios de rateio do FPE feriam a própria Constituição, por não atenderem justamente o objetivo da criação do fundo, vários estados recorreram ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Em fevereiro de 2010, o Supremo declarou a inconstitucionalidade das regras então em vigor, dando prazo até 31 de dezembro de 2013 para que

novas normas fossem votadas pelo Congresso Nacional e sancionadas pelo Executivo.

Em julho de 2013, entrou em vigor uma lei com novos critérios de distribuição do fundo, levando em conta a renda domiciliar per capita e a população do estado. A ideia é garantir que as unidades mais pobres e as mais populosas ganhem mais. Um artigo aprovado pelo Congresso, mas vetado pela presidente Dilma Rousseff, queria que as desonerações tributárias concedidas pelo governo federal incidissem apenas sobre os recursos destinados à União, sem afetar os repasses para os estados.

Transferências constitucionais em 2014

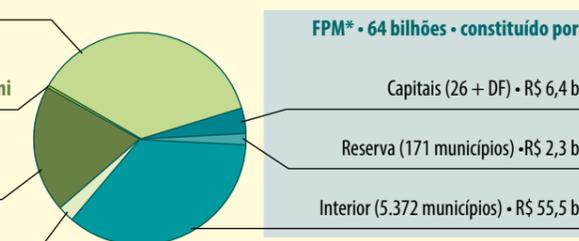
Novas regras para a distribuição dos fundos constitucionais entrou em vigor em 2013, com o objetivo de assegurar que estados e municípios mais pobres ganhem mais

FPE* - R\$ 58 bilhões

Cide (combustíveis) - R\$ 116,1 mi

Fundeb - R\$ 3 bilhões

IPI - Exportação - R\$ 4 bilhões



* Já descontados da parcela de 20% destinada ao Fundeb

Fonte: Tesouro Nacional

Grau de endividamento

Três dos quatro estados mais ricos têm as piores relações débitos/receitas, prejudicando capacidade de investimento

	UF	Receita	Dívida	Relação
1	RS	28,6	59,9	209%
2	MG	47,6	85,2	179%
3	RJ	46,0	82,0	178%
4	AL	5,9	9,1	154%
5	SP	135,6	200,4	148%
6	MS	8,0	7,9	98%
7	GO	16,6	14,9	90%
8	AC	4,2	3,1	74%
9	RO	5,4	3,4	62%
10	PI	6,2	3,7	61%

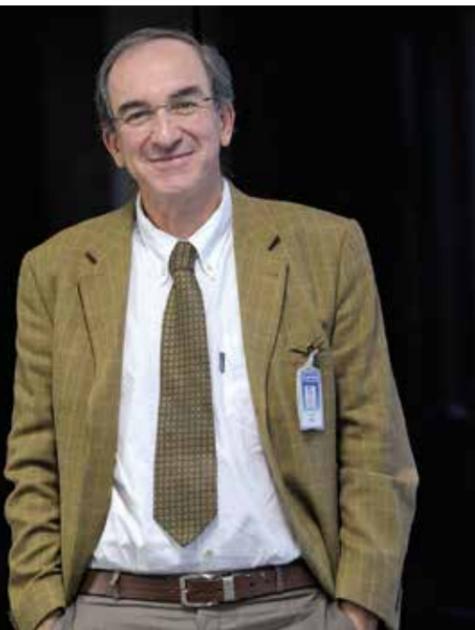
Dados de 2014. Valores em R\$ bilhões (arredondados).
Fonte: Tesouro Nacional

tadores de Controle Externo dos Tribunais de Contas (ANTC), Lucieni Pereira da Silva.

Em termos de despesas de pessoal, 17 dos 26 estados fecharam o ano de 2014 dentro da chamada zona de risco da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000, que criou três limites em termos percentuais da receita corrente líquida (RCL): alerta, prudencial e máximo. As situações mais graves (acima de 49%) estão no Piauí, Alagoas, Paraíba e Sergipe. Para Lucieni, um fator de caráter nacional tem contribuído para esse cenário de dificuldades.

“As desonerações federais têm impactado nessas contas. De 2008 a 2013, elas significaram R\$ 229 bilhões a menos para os estados. Não quero satanizar esse instru-

Pellegrini mostra que estados mais endividados em 1997 ainda têm, hoje, boa parte da receita comprometida



PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

mento, que, num momento de crise econômica, é importante para impedir o desemprego e a desaceleração da economia. Mas ele precisa ser usado com um mínimo de planejamento para que todos possam se ajustar ao novo cenário.”

Menos investimentos

A análise das finanças estaduais mostra redução no nível de investimentos em relação às despesas globais nos anos recentes. Isso aconteceu com dois terços dos estados. Um estudo realizado nos primeiros dez anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000–2009) registrou uma melhora dos estados em conjunto nesse quesito, ainda que em 2009 tenha havido uma piora, por causa da queda da arrecadação com a crise financeira internacional.

Como afirma Pedro Jucá Maciel, doutor em Economia que chefiou a Assessoria Econômica do Ministério da Fazenda entre 2013 e 2014, “infelizmente os estados perderam a oportunidade de ampliar os investimentos em infraestrutura ou em educação, mantendo estáveis as despesas com custeio e pessoal”.

Esse quadro se reflete de forma mais pronunciada nos quatro estados que concentram boa parte da dívida renegociada com a União em 1997: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. “Esses são os estados que tiveram a menor queda na relação entre dívida e receita desde 2000 e, agora, encontram-se com as maiores relações entre todos os estados, juntamente com Alagoas”, explica o consultor legislativo do Senado Josué Alfredo Pellegrini, no estudo *Indicadores da Dívida Pública e Política Fiscal Recente*, de 2013.

Crítico do centralismo do sistema político brasileiro, o senador Paulo Bauer (PSDB-SC) vê absurdos nas relações entre o governo federal e os estados, como a situação na qual um governador vem a Brasília buscar recursos para a execução de obras, mas se vê compelido a oferecer como contrapartida recursos do estado, dos quais em geral ele não dispõe.

“Tudo é centralizado, todos [os



JEFFERSON RUDY/AGÊNCIA SENADO

Senador Paulo Bauer vê abusos claros nas relações entre o governo central e os estados e municípios

estados] dependem do governo federal. Não existe mais Federação, existe um grau de dependência do império brasileiro. E o império brasileiro está efetivamente presente no governo federal, que concentra a maior arrecadação do país e as maiores decisões quanto a investimentos no país.”

Municípios em crise

Também a situação financeira dos municípios piorou, aponta o Índice Firjan de Gestão Fiscal, realizado desde 2006 pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). Após avaliar receita própria, gastos com pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida, o índice mostrou que em 4.417 cidades (84,2% do total de prefeituras analisadas) a situação fiscal é difícil ou crítica. Outras 808 possuem boa gestão e apenas 18 têm gestão de excelência.

Os dados divulgados em junho, de 2013 em relação a 2012, são os últimos disponíveis e revelam a pior situação desde o início da série histórica: 3.339 cidades pioraram sua situação financeira, baixando para 0,4545 o índice global (situação fiscal difícil), que varia de 0 a 1. “O determinante para essa piora da situação fiscal dos municípios foi o aumento dos gastos com pessoal e a queda no investimento. Em 2014, a situação vai piorar”, avalia o gerente de Economia e Estatística da Firjan, Guilherme Mercês.



RICARDO FIALHO/IMF

Município de Melgaço, no PA, o pior IDH do Brasil: país melhora como um todo, mas ainda há muito a fazer

Agenda social avançou, mas desigualdades persistem

O Brasil conquistou grandes avanços na área social nas últimas décadas, como podem atestar diversos indicadores e resultados de pesquisas. O passivo social, no entanto, continua desafiador e o país ainda não conseguiu alterar significativamente as desigualdades entre regiões.

Um dos objetivos da organização federativa do Brasil é promover a redução das desigualdades sociais e regionais, conforme estabelece o artigo 3º, inciso III da Constituição de 1988. Além disso, o texto constitucional também dá autono-

Criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o IDH é um número que varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de uma localidade, avaliado a partir do progresso combinado de indicadores de expectativa de vida, acesso à educação e nível de renda.

mia político-administrativa aos entes federados, aí incluídos, pela primeira vez na história do país, os municípios.

Observar a evolução da situação social nacional e de estados e municípios pode dar uma ideia se a organização federativa está ou não atingindo seus objetivos. Utilizando os resultados do **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)**, é possível evidenciar grandes avanços nas questões sociais no Brasil nas últimas duas décadas, muito embora também fique evidente que ainda persistem desigualdades regionais, como se houvesse diferentes países dentro do mesmo país.

No último *Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH)*, divulgado pelo Pnud em 2014, o Brasil registrou um IDH de 0,744, que está na faixa de alto desenvolvimento humano (entre 0,700 e 0,799). O país está em 79º lugar entre os 187

países avaliados. Na região, está atrás de Argentina, Uruguai, Chile e Venezuela. Segundo o RDH, o Brasil acumulou um crescimento de 36,4% no IDH entre 1980 e 2013. Isso representa um ganho total de 11,2 anos na expectativa de vida e um aumento de 55,9% na renda. Na educação, a expectativa de anos de estudo para uma criança que entra para o ensino em idade escolar cresceu 53,5% (5,3 anos) e a média de anos de estudo de adultos com 25 anos ou mais subiu 176,9% (4,6 anos). Em 2000, o país tinha um IDH de 0,690, na faixa de médio desenvolvimento. Em 1990, o IDH era de 0,590, na faixa de baixo desenvolvimento.

Apesar do progresso, os números ainda evidenciam desafios gigantescos para o país. Segundo os dados do Censo de 2010 do IBGE, na educação, por exemplo, quase metade (46,14%) da população entre

20 e 24 anos não tinha o ensino médio completo, sendo que, destes, um em cada quatro (25,37%) nem sequer tinha completado o ensino fundamental.

O Brasil figurou no último RDH como um dos poucos países que subiu no ranking de desenvolvimento. O ritmo de crescimento, no entanto, está diminuindo (veja o infográfico ao lado). Numa perspectiva de longo prazo, o IDH do Brasil acumulou crescimento de 36,4% entre 1980 e 2013, o que representa um aumento anual médio de 0,95% no índice. Na década de 1980, o aumento anual médio foi de 1,16%. Entre 1990 e 2000, foi de 1,1%. Entre 2000 e 2013, o crescimento médio anual do IDH brasileiro foi de 0,67%, abaixo da média mundial, de 0,74%. Entre os países do Brics, o Brasil só está atrás da Rússia. Mantido o atual ritmo, porém, logo será superado pela China.

O país é mencionado no RDH como exemplo de políticas de proteção social, em referência específica a programas como o Bolsa Família. “É importante notar o reconhecimento do relatório 2014 às políticas anticíclicas adotadas pelo Brasil ao longo dos últimos

Evolução do IDH do Brasil

Crescimento médio do índice vem caindo desde os anos 1990, mas país foi apontado no relatório da ONU como um exemplo de políticas de proteção social



anos, constituindo exemplos concretos para a redução das vulnerabilidades e a construção da resiliência entre os brasileiros, principalmente os mais desfavorecidos”, disse Jorge Chediek, coordenador-residente do Sistema ONU e representante-residente do Pnud no país, no lançamento do RDH ano passado. O relatório ressalta, no entanto, que o alcance de tais programas pode ser limitado se ainda existe infraestrutura a ser implementada, como no Brasil.

Desafios regionais

Analisando os números do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) — que adapta a metodologia do IDH ao nível subnacional e à disponibilidade de dados nacionais —, é possível encontrar contrastes, como municípios onde a renda per capita mensal é de aproximadamente R\$ 1,7 mil e outros em que o ganho médio é de apenas de R\$ 210.

Há municípios em que mais de 80% dos adultos têm o ensino fundamental completo, enquanto em outras regiões isso não chega a 13%. Na Região Sul, há municípios com esperança

de vida ao nascer de 78 anos, enquanto no Nordeste há municípios em que a expectativa de vida é menor que 66 anos.

Os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, elaborado pelo Pnud, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pela Fundação João Pinheiro, mostram a evolução dos municípios em termos de desenvolvimento humano em três períodos.

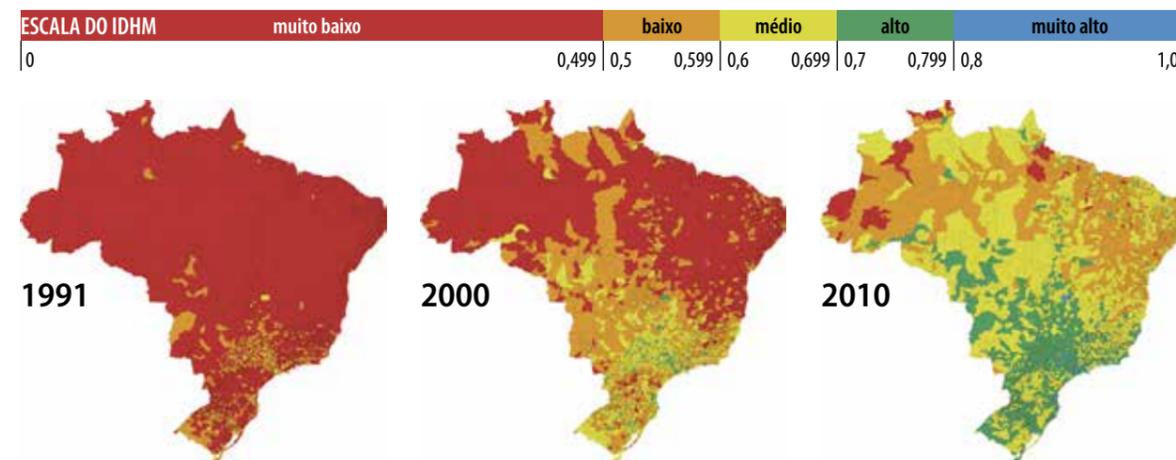
Pode-se notar nos mapas (veja a página ao lado) como os municípios de maior IDHM se concentram no Centro-Sul do país, em contraste com a concentração de municípios de menor IDHM no Norte-Nordeste.

A arquiteta e urbanista Raquel Rolnik, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP), comparou em um estudo os números do IDHM — que combina educação, renda e longevidade da população —, com indicadores de adequação dos domicílios, que consideram a existência de infraestrutura adequada e condições de habitabilidade das residências.

Segundo a pesquisadora, os dois indicadores demonstram que houve avanços. De 1991 para cá, o nível de adequação vem aumentando dez pontos percentuais por década, chegando a 43% em 2010, ou seja, menos da metade dos domicílios do país têm uma condição

Mapas mostram maior evolução do IDHM no Sul-Sudeste

Há contrastes como municípios onde a renda per capita mensal é de R\$ 1,7 mil e outros em que é de apenas R\$ 210



adequada de infraestrutura.

Uma das conclusões a que Rolnik chegou é que a melhor ou a pior situação nos dois indicadores, mais do que municipal, é fundamentalmente regional. “No caso de São Caetano do Sul, em plena Região Metropolitana de São Paulo, certamente a dinâmica do município tem a ver com sua inserção na região do ABC e na própria região metropolitana. Conhecendo o município e seu contexto, seus “pobres”, aqueles que vivem com menores condi-

ções de adequação domiciliar e em locais de baixo IDHM, estão instalados em periferias e favelas dos municípios vizinhos. Assim, esse indicador, mais do que mostrar que o município resolveu seus problemas, na verdade, esconde que tais problemas foram ‘exportados’ para os territórios vizinhos”, explica a professora.

Ainda segundo Rolnik, ambas as pesquisas, ao tomar um índice médio municipal, não revelam as desigualdades internas dos municípios. “Con-

siderando nosso modelo ‘dual’ de urbanização e desenvolvimento urbano — pedaços de cidade completos e com infraestrutura, equipamentos etc; e pedaços precários —, apenas um IDHM por bairro seria capaz de revelar essas desigualdades. Senão, o que explicaria que as cidades que concentraram as manifestações de junho são justamente as que apresentam os maiores índices?” — argumenta.

São Caetano do Sul (SP) é apontado pela ONU, desde 1991, como o município mais desenvolvido do país

BLOG CIDADES SEM FRONTEIRAS



TOMAZ SILVA/ABR



Chediek, do Pnud: programas sociais no país foram eficazes na redução das vulnerabilidades entre os mais pobres

O Atlas das Regiões Metropolitanas Brasileiras confirma uma melhora acentuada nos níveis de desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas (RMs) analisadas, mas permite observar níveis significativos de desigualdade intrametropolitana. Existem em uma mesma RM unidades de desenvolvimento humano (UDHs) — conceito mais pró-

ximo ao de bairros — com renda per capita média mensal de mais de R\$ 7 mil, enquanto em outras UDHs a renda não chega a R\$ 200.

A esperança de vida ao nascer varia, em média, 12 anos dentro das RMs. No caso da escolaridade da população adulta, nas UDHs com melhor desempenho, o percentual de pessoas de 18 anos ou mais com ensino

fundamental completo varia de 91% a 96%. Já nas UDHs com pior desempenho, a variação fica entre 21% e 37%.

Para os autores do Atlas das Regiões Metropolitanas, os dados intramunicipais podem contribuir para a identificação das áreas em que a adoção de políticas públicas inclusivas podem surtir maior efeito para o desenvolvimento humano.

Melhor infância e maior longevidade

Um dos indicadores mais sensíveis à eficácia de serviços públicos — como saneamento, disponibilidade de remédios e vacinas, acompanhamento médico, educação, alimentação adequada, entre outros — é a taxa de mortalidade na infância. Ela dá o número de crianças de determinada localidade que morrem antes de completar 5 anos, a cada mil nascidas vivas.

De acordo com o *Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2013*, elaborado pela ONU, à frente de muitos países, o Brasil já alcançou a meta de redução da mortalidade na infância, que caiu de 53,7 óbitos por mil em 1990 para 17,7 óbitos por mil em 2011. E os indicadores apontam tendência de queda continuada. Porém, o nível da mortalidade ainda é elevado. No ranking mundial (com dados de 2010), o Brasil estava em 94º lugar, com 19,4 mortes por mil nascidos vivos. Em

Em setembro de 2000, 189 nações firmaram um compromisso para combater a extrema pobreza e outros males da sociedade. Essa promessa acabou se concretizando nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a serem alcançados até 2015. Em setembro de 2010, o mundo renovou o compromisso para acelerar o cumprimento desses objetivos.

primeiro lugar (com menor taxa) estava Cingapura (2,5), seguido de Islândia (2,7) e Hong Kong (2,9). O Chile aparece em 47º (7,9) e a Argentina, em 79º (14,5).

De 1990 a 2011, houve redução na desigualdade regional. A taxa diminuiu em todas as regiões do país, verificando-se um ritmo mais acelerado no Nordeste (redução de 76%, média de 6,6% ao ano). Em 1990, a mortalidade na Região Nordeste era 2,5 vezes maior que a do

Sul, diferença que foi reduzida para 1,6 vez em 2011. A diferença entre as Regiões Norte e Sul, no entanto, aumentou. Em 1990, a taxa de mortalidade na infância no Norte era 1,5 vez maior que a do Sul e em 2011 ficou 1,8 vez maior. Esse resultado deve-se ao ritmo mais rápido de redução da mortalidade verificado na Região Sul em comparação ao Norte. Tanto o Norte quanto o Nordeste ainda apresentam taxas superiores a 20 óbitos de crianças com menos de 5 anos por mil nascidos vivos.

A redução da mortalidade na infância também ajudou a aumentar a expectativa de vida média dos brasileiros.

Brasil já atingiu objetivo na redução da mortalidade infantil, mas o nível ainda é considerado elevado pela ONU



ELZA FIUZA/ABR



Recente política de desoneração do IPI retirou R\$ 190 bilhões dos cofres dos estados e municípios

Receitas tributárias são concentradas pela União

O pacto federativo estabelecido na Constituição de 1988 foi, em muito, baseado no princípio da descentralização político-administrativa. No contexto de redemocratização do país, os constituintes rejeitaram a centralização que vigorou no regime militar e deram especial destaque ao papel dos municípios. Para que os governos locais pudessem oferecer saúde, educação e outras ações sociais, além de fazer investimentos de urbanização considerando a realidade específica da população, foram concedidas competências tributárias e aumentadas as transferências do governo federal para os níveis subnacionais.

Nas décadas seguintes, porém, o cenário fiscal foi marcado pela reconcentração de receitas no âmbito federal, seja pela criação de tributos na

forma de contribuições que não são compartilhadas, seja por políticas de renúncia fiscal sobre os impostos compartilhados. Além disso, cresceu a dependência dos municípios em relação às transferências federais e os estados viram diminuir sua importância relativa em meio à guerra fiscal e ao crescente endividamento. A repartição da receita tributária entre os entes federados é parte tão destacada nos debates que, por vezes, chega a se confundir com o próprio pacto federativo.

O tema esteve presente no encontro promovido pelo Senado e pela Câmara com governadores, em maio, e com prefeitos, em junho. Na *Carta pelo Fortalecimento da Federação*, redigida após o encontro com os governadores, e na *Carta pelo Fortalecimento dos Municípios*,

fruto do encontro com os prefeitos, todos concordaram que há divisão desigual dos recursos tributários (veja o infográfico na página 19), concentrados nas mãos da União, em paralelo à delegação crescente de obrigações sem a previsão de fontes para o financiamento.

Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) apontou que, entre 2008 e 2012, estados e municípios arcaram com 58% da desoneração do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) promovida pelo governo federal. Com isso, deixaram de receber R\$ 190,11 bilhões em repasses nos fundos de participação.

O Nordeste foi a região que mais deixou de receber recursos, R\$ 68,2 bilhões no período, o que corresponde a

35,9% do que não foi redistribuído pela União. Segundo o estudo, o Sudeste, apesar de também ter deixado de receber R\$ 54,5 bilhões, foi beneficiado pelas vantagens que obteve do aumento da produção, venda e empregos. O governo federal alega que as desonerações foram compensadas com a arrecadação maior de outros tributos (veja infográfico abaixo).

Agenda fiscal

Um dos pontos da agenda do pacto federativo já equacionados pelo Congresso foi a troca do indexador das dívidas de estados e municípios com a União (Lei Complementar 148/2014). No caso dos governadores, a agenda de reivindicações também inclui alterar a Lei Kandir (Lei Complementar 87/1996). O governador Simão Jatene (PSDB), do Pará, afirmou que, desde o início da vigência da lei, em 1996, a União deixou de repassar aos estados R\$ 345 bilhões, que deveriam ter entrado nos cofres dessas unidades federativas a título de compensação por perdas decorrentes da desoneração dos produtos para exportação. Ele acrescentou que a compensação, que no início cobria 90% das perdas dos estados, está reduzida hoje a menos de 5%.

Os governadores também

reivindicam a redução a 0% da alíquota do PIS-Pasep nas transações entre a União e estados, que consta de projeto (PLS 86/2013) do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), e a desoneração de PIS-Cofins sobre o faturamento das companhias de saneamento. O governador da Paraíba, Ricardo Coutinho (PSB), sugeriu que seja adotada uma fórmula que melhore a repartição de recursos para que, em um prazo de dez anos, novos tributos, além do Imposto de Renda e do IPI, entrem na partilha entre União, estados e municípios.

A postura da União em negar-se a dar aval para empréstimos internacionais mesmo para os estados em boa situação financeira também foi alvo de críticas dos governadores. Para eles, essa conduta é a própria negação da Federação, além de restringir seriamente a capacidade de investimento dos estados.

A agenda de reivindicações dos prefeitos inclui a participação na divisão dos recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) sobre combustíveis, atualmente compartilhados apenas entre União e estados. Os municípios querem usar esses recursos para subsidiar a tarifa do transporte público e melhorar a qualidade do serviço. De acordo com o

prefeito de São Paulo, Fernando Haddad (PT), com a melhoria do transporte pode haver impactos positivos inclusive para o meio ambiente, um dos objetivos da contribuição.

Os prefeitos pedem a expansão da lista de serviços tributáveis pelo ISS, já aprovada pelo Senado e em discussão na Câmara (PLP 366/2013), medida que pode aumentar as receitas municipais já em 2016 (veja matéria na pág. 44).

Também querem a atualização automática da base de cálculo do IPTU a cada quatro anos, no início do mandato municipal, o que consta no PLS 277/2014, que, porém, foi rejeitado em agosto pelo Senado. E pedem ainda a aprovação do Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros (Reitup), aprovado pelo Senado e enviado à Câmara.

Reivindicação comum entre prefeitos e governadores foi a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição 172/2012, do deputado Mendonça Filho (DEM-PE), que impede que um novo encargo seja transferido aos entes federados sem a previsão dos repasses financeiros necessários para o custeio (leia mais sobre esses e outros projetos na seção Propostas, a partir da pág. 62).



Os estados têm a competência de tributar a circulação de mercadorias, mas o Senado pode fixar as alíquotas

Competências tributárias estão na Constituição

Os artigos 145 a 162 da Constituição definem as competências tributárias da União, dos estados e dos municípios e, com os artigos 21 a 32, que instituem as responsabilidades de cada ente, estabelecem o federalismo fiscal.

Os tributos podem ser criados somente por força de lei e dentro da matéria estabelecida na Constituição, respeitando também um prazo mínimo para o início da vigência.

Pelo texto constitucional, compete à União legislar sobre a criação de impostos sobre importação de produtos estrangeiros; exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; renda e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; propriedade territorial rural e grandes fortunas (ainda sem regulamentação).

Pode ainda criar novos impostos desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos já discriminados na Constituição. E também pode criar impostos extraordinários na iminência ou em caso de guerra externa.

Aos estados e ao Distrito Federal cabe regulamentar impostos sobre a transmissão por herança ou doação

de bens ou direitos; as operações de circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação; e a propriedade de veículos automotores. A Constituição permite ao Senado estipular alíquotas para impostos estaduais, como o ICMS, a fim de regular a guerra fiscal.

Por fim, aos municípios cabe legislar sobre impostos de propriedade predial e territorial urbana; sobre a compra e venda de bens imóveis; e sobre serviços de qualquer natureza.

A Constituição ainda estabelece que a União repasse aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a totalidade da arrecadação do Imposto de Renda retido na fonte incidente sobre rendimentos pagos aos respectivos servidores.

Os municípios também fazem jus a 50% do arrecadado pela União com o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), de imóveis neles situados, ou a totalidade, caso o ITR seja fiscalizado e cobrado pelo município. Recebem ainda 50% da arrecadação do estado com o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) licenciados em seus territórios e 25% da arrecadação do ICMS.

Apesar dos tributos propiciarem receitas próprias aos entes parciais

Os tributos são divididos em três gêneros: **impostos**, que financiam as atividades do Estado em geral; **taxas**, cobradas na prestação de serviços públicos; e **contribuições**, que financiam políticas públicas específicas.

da Federação, a descentralização das metas torna esses recursos, por vezes, insuficientes, gerando um déficit orçamentário. Para compensar o déficit, o governo federal distribui recursos, a fim de contrabalançar as desigualdades regionais.

Lista de tributos é grande

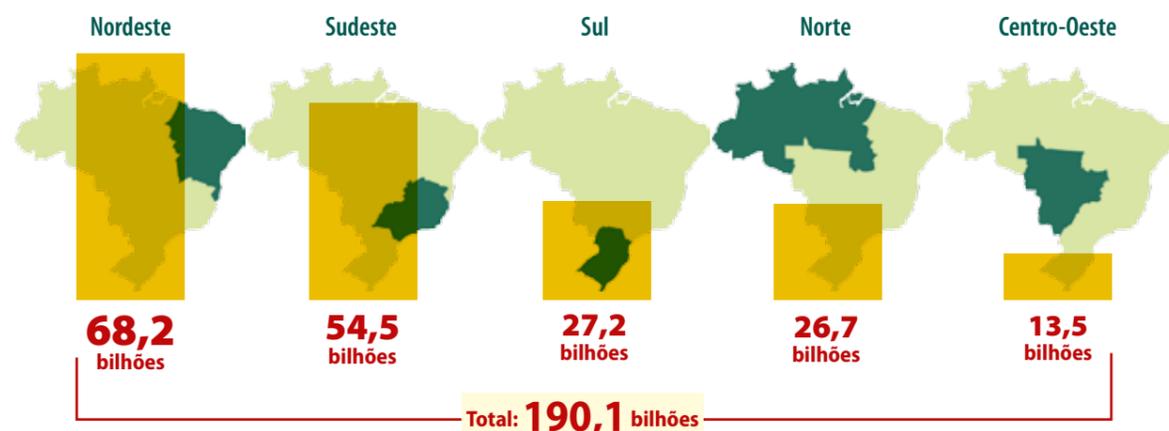
Além dos principais tributos, entes federados recebem por uma série de taxas e pelos royalties sobre petróleo ou extração mineral

Impostos	
Federais	
II	Imposto de Importação
IR	Imposto de Renda
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro
IE	Imposto de Exportação
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
Estaduais	
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Qualquer Bem ou Direito
Municipais	
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Intervivos
ISS ou ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
Contribuições federais	
Contribuições trabalhistas ou sobre a folha de pagamento	
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
PIS-Pasep	Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
Contribuições sobre o faturamento ou sobre o lucro	
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
PIS-Pasep	Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
Contribuições sobre as importações	
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
PIS	Programa de Integração Social

União deu isenções com impostos compartilhados

Estados e municípios da Região Nordeste foram os que mais deixaram de receber transferências da União

Estimativa dos valores não distribuídos em decorrência das desonerações do IPI e IR — 2008 a 2012 (em R\$)



Fonte: TCU



Serviços de provedores de internet e hospedagem de sites geram dúvida quanto ao enquadramento tributário

Estados disputam tributação com municípios

Além do desequilíbrio na distribuição do dinheiro arrecadado com impostos, estados e municípios disputam também as competências tributárias. Pela Constituição, a competência para tributar serviços de comunicação foi dada aos estados, por meio do ICMS. Os municípios poderiam tributar os demais serviços não alcançados por esse imposto e listados em lei complementar federal (116/2003).

Algumas atividades mais recentemente desenvolvidas, no entanto, têm gerado dúvida quanto à caracterização como serviço de comunicação. Entre elas, os serviços de TV por assinatura, de radiochamada, provedores de acesso a internet e hospedagem de sites. A dúvida tem gerado cobrança tanto por estados quanto por municípios, prejudicando as empresas de comunicação.

O Senado já aprovou e hoje tramita na Câmara o Projeto de Lei Complementar 366/2013, que pretende acabar com a guerra fiscal entre municípios. Segundo o autor do projeto, senador Romero Jucá (PMDB-RR), a lei que regula o ISS (Lei Complementar

116/2003) já fixa a alíquota mínima de 2%, mas, repetindo em nível local o que os estados fazem com o ICMS, muitos municípios abrem mão de parte da receita do ISS para atrair empresas. O projeto declara nulas as concessões de benefícios financeiros ou tributários com renúncia de ISS e as torna atos de improbidade administrativa, passíveis de pena de perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e multa de até três vezes o valor do benefício concedido.

Menos dependência

Mas, além de enfrentar a guerra fiscal entre cidades, o PLC 366/2013 também pretende ser um instrumento para aumentar a arrecadação dos municípios e torná-los menos dependentes de transferências constitucionais, como as do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A proposta recebeu, no ano passado, substitutivo do ex-deputado Guilherme Campos que incluiu a “disponibilização de conteúdos de áudio, vídeo, imagem e texto em páginas eletrônicas” na lista de

serviços tributados pelos municípios, e não pelos estados.

O tema reacendeu a disputa entre os entes federados. Os secretários de Fazenda estaduais já se manifestaram contrários ao substitutivo e também contra a inclusão da veiculação publicitária na lista de serviços para a cobrança do ISS. Hoje, a produção publicitária é taxada pelo ISS, mas a sua veiculação é compreendida como serviço de comunicação e taxada pelo imposto estadual. Já a desconcentração da taxação dos cartões de crédito, reivindicação dos municípios, ficou fora do projeto.

Em encontro promovido em junho pelo Senado e pela Câmara com governos municipais, o prefeito de Campinas (SP), Jonas Donizette (PT), pediu a aprovação pela Câmara do PLC 366/2013. Ele disse que é muito difícil para os municípios elevarem a tributação, pois a população já recebe toda a carga tributária imposta pelos estados e pela União. “O projeto é de suma importância para que os prefeitos possam atualizar a Lei do ISS e já ter uma receita em 2016 para suportar suas despesas”, afirmou.

Gastos com pessoal superam receitas próprias

Nas discussões do pacto federativo, os municípios se queixam de que o crescimento de suas despesas tem sido muito maior do que o incremento das receitas tributárias a eles destinadas. Mas será que o simples aumento dos recursos disponíveis para as gestões municipais resolveria os problemas?

Para avaliar a qualidade da gestão fiscal dos municípios, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) vem produzindo desde 2006 o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). O indicador se baseia em números fornecidos pelas prefeituras à Secretaria do Tesouro Nacional e considera a receita própria do município, os gastos com pessoal, os investimentos, o custo da dívida de longo prazo e a liquidez de caixa.

De acordo com o último re-

latório, publicado pela Firjan em junho, com dados de 2013, a qualidade da gestão fiscal dos municípios vem piorando. O IFGF nacional — média dos índices de 5.243 municípios avaliados — foi 0,4545 (numa escala de 0 a 1). O número representou uma diminuição de 10,5% em relação a 2012 e foi a maior queda desde a crise de 2009. Além disso, 63,7% dos municípios apresentaram piora na situação fiscal em relação ao ano anterior.

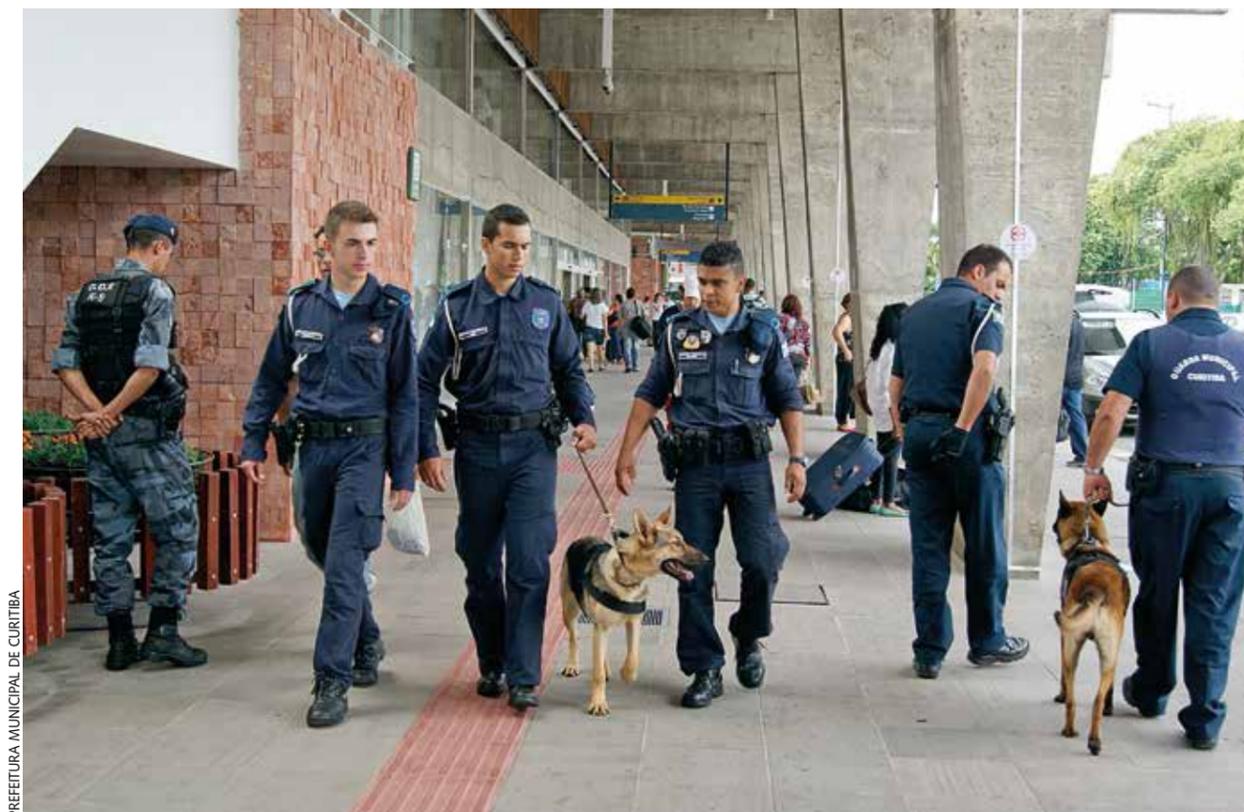
Desde 1988, consolidou-se uma alta dependência de recursos transferidos: 94% dos municípios têm nas transferências recebidas pelo menos 70% de suas receitas correntes. “Isso fez com que os municípios ficassem com pouco controle sobre as receitas, deixando as prefeituras vulneráveis à conjuntura econômica e política, e contri-

buiu para o afrouxamento do vínculo de corresponsabilidade entre o cidadão-contribuinte e o poder público local”, explica o relatório.

Ainda segundo o levantamento da Firjan, apenas 61 municípios geram receitas suficientes para pagar os funcionários, e, em média, os gastos com pessoal são oito vezes maiores que as receitas próprias. Em 2013, quase 800 municípios superaram o teto de 60% da receita corrente líquida definido para as despesas com funcionalismo: o maior número desde a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao contrário do que possa parecer, a dependência das transferências não é característica apenas de municípios pequenos em regiões distantes e pobres. Somente em quatro capitais a arrecadação própria

Guarda Municipal de Curitiba: de 5.243 municípios, 800 extrapolaram o teto legal de gasto com funcionalismo



supera as transferências recebidas da União e dos estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba e Florianópolis. Todas as outras capitais são altamente dependentes de transferências intergovernamentais. Macapá é a que menos gera recursos próprios: R\$ 22 próprios para cada R\$ 100 em repasses. São Paulo gera R\$ 170 para cada R\$ 100 recebidos. Os dados são do sistema de acompanhamento Meu Município, criado pela Fundação Brava e pela faculdade Insper. Como o maior imposto municipal é o ISS, só cidades onde o setor de serviços é muito forte conseguem arrecadar mais.

O relatório da Firjan também revela que o adiamento de despesas via restos a pagar se tornou o principal mecanismo de ajuste de contas municipais, no lugar da contratação de dívida de longo prazo, restrita ao financiamento dos investimentos. Em 2013, diz o estudo, enquanto apenas 13% dos municípios apresentaram dívida consolidada líquida, 91% deles inscreveram restos a pagar. E em cerca de 1,4 mil cidades não existiam recursos em caixa para pagar as obrigações de curto prazo. “De fato, a dificuldade da maioria dos muni-

cípios é com o pagamento de despesas de curto prazo, e não com juros e amortizações de dívidas de longo prazo contraídas em exercícios anteriores — esse é um problema concentrado nos municípios maiores”, aponta a análise da Firjan.

O estudo sobre a gestão fiscal conclui que há pouco espaço para investimentos pelos municípios, que em 2013 representaram apenas 9% da receita cor-

rente líquida, menor patamar desde 2006 e bem abaixo do percentual de 14,2% observado no ano anterior.

Para a Firjan, isso significa que os investimentos em educação, saúde e infraestrutura urbana ficaram à margem do orçamento municipal, cada vez mais comprometido com as despesas com o funcionalismo público e sensível à redução das transferências.

Município mais eficaz priorizou investimentos

Conceição do Mato Dentro, em Minas Gerais, obteve o maior valor no índice Firjan de Gestão Fiscal 2015 entre os 5.243 municípios analisados: 0,9572. A cidade se destacou ainda por ter recebido pontuação máxima (1,000) nos indicadores de gastos com pessoal e investimentos.

O então secretário de Planejamento e Desenvolvimento Econômico da cidade, Ricardo Guerra, atribuiu o resultado à seriedade no trato das finanças.

“Na época estávamos no boom de arrecadação de ISS. Tivemos responsabilidade nos gastos com pessoal e priorizamos investimentos em obras físicas e estruturais

que garantiriam, para aquele ano e para os anos futuros, o aumento da qualidade de vida em Conceição do Mato Dentro”, declarou o ex-secretário.

O segundo lugar geral ficou com Alvorada de Minas, município vizinho de Conceição do Mato Dentro. O terceiro lugar ficou com Gramado, no Rio Grande do Sul.

Entre as capitais, o Rio de Janeiro, com 0,8169, ficou em primeiro lugar e foi a única que obteve grau de excelência (índice acima de 0,8000). São Paulo ficou em segundo e, com Porto Velho, Recife e Rio Branco, forma o grupo de capitais entre as 100 primeiras posições no ranking.

Conceição do Mato Dentro lidera o ranking da gestão fiscal e tem nota máxima no gasto com funcionalismo

BLOG DO LEVANY JÚNIOR



Municípios que dependem de royalties do petróleo ficam vulneráveis às mudanças de mercado e de produção

Royalties reduzem disciplina fiscal

Os municípios que recebem royalties do petróleo têm menor eficiência na arrecadação de tributos locais, como o IPTU e o ISS. Essa é a conclusão de estudo dos economistas Carlos Roberto Queiroz e Fernando Antonio Postali, publicada no artigo *Rendas do Petróleo e Eficiência Tributária dos Municípios Brasileiros*.

Segundo os economistas, a receita gerada pela exploração petrolífera desencoraja as prefeituras a investirem em cobrança de impostos municipais e fiscalização, especialmente do IPTU, e a diversificarem sua base de arrecadação tributária. “Quanto maior a participação dos royalties nas receitas correntes das cidades, menor o esforço de arrecadação de receitas próprias. Essa evidência converge com a literatura sobre a relação entre federalismo e finanças locais, que encontra relação negativa entre esforço fiscal e o recebimento de transferências de

outras unidades da Federação (como fundo de participação dos municípios)”, concluem.

Crise e dependência

Os municípios que recebem grandes valores dos royalties do petróleo puderam sentir neste ano os efeitos da dependência. Com a desaceleração de negócios da Petrobras em função da Operação Lava-Jato e a queda no preço internacional do petróleo, as perdas dos municípios com as receitas de royalties chegaram, em média, a 35%.

Dados do anuário Finanças dos Municípios Fluminenses 2013, produzido pelo governo do estado do Rio de Janeiro, mostram que os municípios do Norte Fluminense e da Região dos Lagos que mais sofrem com a queda nos royalties e participações especiais sobre o petróleo produzido na Bacia de Campos são os mais dependentes desses recursos, e que não criaram alternativas econômicas

para compensar essa receita em seus orçamentos. Em São João da Barra, a dependência chega a quase 60% do orçamento. Os outros municípios fluminenses mais dependentes dos recursos são Campos dos Goytacazes (55,9%), Rio das Ostras (48,7%) e Casimiro de Abreu (46,6%).

O montante de royalties e participações especiais varia sob influência da cotação do real frente ao dólar, do preço do barril do petróleo no mercado internacional e do crescimento da produção, fruto de investimentos. Estimativas da Agência Nacional de Petróleo e Gás (ANP) apontam uma queda na faixa de R\$ 1,5 bilhão na distribuição de royalties em todo o país no último ano. A redução foi sentida também no Rio Grande do Norte e na Bahia. Nos municípios baianos de Madre de Deus e São Francisco do Conde, por exemplo, a queda nos recursos recebidos chegou a 40%.

Desigualdades ainda resistem às mudanças

A desigualdade regional no Brasil é um problema persistente, apesar de ser alvo de políticas públicas há décadas. Em audiência pública na Comissão para o Aprimoramento do Pacto Federativo, a economista Tânia Bacelar reconheceu a permanência das diferenças, mas disse que o Brasil viveu mudanças positivas recentemente.

Segundo a economista, houve na última década uma tendência de maior crescimento populacional no interior do país, e não no litoral, e o Brasil do século 21 está crescendo mais nas cidades médias.

“É muito interessante que são as cidades médias mais distantes das grandes cidades. Já temos 40% da população em cidades entre 100 mil e 2 milhões de habitantes. Em vez de um Brasil muito concentrado nas grandes cidades, um Brasil mais policêntrico seria a imagem para o futuro”, apontou.

Tânia defende uma política especial para as cidades médias e acredita que bons sistemas de

Tânia Bacelar diz que, para reduzir as desigualdades, é importante atuar na escala sub-regional

transporte, saneamento e planejamento urbano podem mudar o padrão de desenvolvimento regional.

Ensino superior

Outra mudança importante apontada pela economista é no ensino superior. Houve aumento do número de universidades e também uma interiorização dos campi, que se soma à dinâmica de desenvolvimento das cidades médias.

“O Brasil praticamente dobrou o número de pessoas fazendo curso superior. O Nordeste quase triplicou, e o semiárido quase quadruplicou. Isso mostra que houve uma onda para o interior”, explica. Apesar da melhora no nível educacional, ela ressaltou que o Nordeste ainda tem uma taxa de analfabetismo muito alta (30%), que atinge a população rural e confirma a permanência das desigualdades regionais.

Para Tânia Bacelar, a discussão sobre desenvolvimento regional precisa considerar o modelo de financiamento de infraestrutura. Ela acredita que os atuais programas governamentais têm a tendência de levar infraestrutura para as áreas de maior densidade econômica.

Segundo a economista, está havendo uma convergência entre os PIBs estaduais, mas a tendência não se repete na comparação entre municípios e microrregiões. “É por isso que a política regional não pode ser só na escala macrorregional; esse dado reforça a ideia de uma política por múltiplas escalas”, argumenta.

O desenvolvimento industrial é outro ponto a ser considerado. Tânia disse que o país está importando bens manufaturados para atender a demanda interna e exportando commodities. “O Bra-

sil vai ter que, na saída da crise, enfrentar uma discussão mais firme do que fez até agora, sobre política industrial. E essa agenda precisa ter o corte regional, porque a indústria que está mais sofrendo — que é a indústria de maior valor agregado — está muito concentrada no Sul e Sudeste e em Manaus”, explicou.

A economista também ressaltou a necessidade de investimento em ciência, tecnologia e inovação como parte da pauta estratégica para o Brasil daqui pra frente. “Apesar da maior oferta em ensino superior, o investimento em inovação continua muito concentrado. A pós-graduação também. O Nordeste tem 19% dos cursos de pós-graduação, muito concentrados em ciências humanas, ciências da terra e ciências agrárias. São Paulo sozinho tem muito mais cursos de pós-graduação do que o Nordeste todinho”, ponderou.

A experiência de política regional no Brasil, segundo ela, é uma experiência macrorregional, muito focada nas Regiões Norte e Nordeste. Ela diz que essa abordagem ainda é necessária, mas é importante no Brasil atual a escala sub-regional. Todas as regiões brasileiras têm áreas com problemas: “o sul do Rio Grande do Sul é completamente diferente do nordeste do Rio Grande do Sul. Então, o Rio Grande do Sul deve estar na agenda de uma política regional para o Brasil”, propõe Tânia, defendendo que a retomada de políticas regionais seja feita em múltiplas escalas.

As políticas que tiveram impactos regionais positivos recentemente, disse, foram políticas federais, não regionais. “Do ponto de vista federativo, houve um aumento do protagonismo do governo federal. Os governos estaduais perderam inclusive receita disponível”.

A economista defende a ideia de que a política de desenvolvimento tem que combinar com



Campus universitário na cidade de Angicos (RN): cidades médias do interior mudam padrão de desenvolvimento

a discussão federativa: “estados e municípios precisam estar na discussão. Cada um tem tarefinhas a realizar. O Brasil é grande demais para ficar somente na mão do governo federal. A leitura do Brasil a partir de Brasília tende a ser simplificadora. Então esse diálogo federativo, junto com a política regional, é muito importante”.

Projeto de lei

O senador Fernando Bezerra Coelho (PSB-PE) apresentou à Comissão do Pacto Federativo a sugestão de uma lei para instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. A proposta trata de normas que orientam as ações e os investimentos públicos voltados ao desenvolvimento integrado do território nacional. Bezerra disse que as dificuldades dos municípios e dos estados são conhecidas, mas apontou que a União também enfrenta dificuldades com a falta de recursos.

O senador afirmou que uma política de desenvolvimento precisa contar com fonte certa e segura de recursos para seu financiamento. Assim, para implementar a política, sugeriu a criação de um fundo nacional, com recursos destinados exclu-

sivamente para as regiões mais pobres do país.

— Não será apenas para o Norte e para o Nordeste. Será para todos os estados que tenham regiões pobres — explicou o senador, dizendo que propôs a criação do fundo por meio de uma proposta de emenda à Constituição.

Empecilho maior

Estudo do consultor legislativo do Senado Luiz Ricardo Cavalcante mostra, no entanto, que a falta de recursos pode não ser um empecilho às políticas de desenvolvimento regional.

Cavalcante estimou que os custos fiscais anuais das políticas de desenvolvimento regional foram, em 2013, de R\$ 53,8 bilhões e vêm crescendo de modo consistente desde 2009. Esse valor, segundo o consultor, corresponde a 1,11% do produto interno bruto e a cerca de duas vezes o custo do Programa Bolsa Família naquele mesmo ano.

Na soma estão incluídos incentivos fiscais de R\$ 31,7 bilhões — oferecidos pela Zona Franca de Manaus, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)

— mais os Fundos de Investimento do Nordeste (Finor), de Investimento da Amazônia (Finam) e de Recuperação Econômica do Espírito Santo (Funres).

A parcela de incentivos financeiros por meio de fundos constitucionais de investimento e de fundos de desenvolvimento regional foi de R\$ 14,2 bilhões. E os investimentos diretos do governo federal foram de R\$ 8 bilhões, “mais do que proporcionais à participação das regiões menos desenvolvidas no PIB”, explica Cavalcante.

Ainda segundo o estudo, mais de 55% desses custos são destinados à Região Norte, especialmente em decorrência dos incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas na Zona Franca.

Segundo o consultor, o estudo não considerou os custos associados a políticas sociais como o Bolsa Família, porque, apesar de seus efeitos nas regiões mais pobres, não têm foco territorial. E não se pode estabelecer uma relação conclusiva entre a aplicação de recursos e a persistência de desigualdades regionais, pois a ausência dos recursos poderia ter significado um agravamento da situação.



SENADO FEDERAL

Primeiro passo, AVALIAR AS BASES

Análise dos princípios e da estrutura em que a própria organização do Estado foi concebida é passo recomendável para uma reforma que possa realmente resolver principais problemas da Federação

Em 2003, o então senador Marco Maciel falou sobre a imensa dificuldade que é equilibrar poderes, distribuir competências e responsabilidades de forma simétrica num Brasil tão profundamente complexo e assimétrico, cuja Federação já nasceu um tanto às avessas.

“Os Estados Unidos nasceram federalistas. O Brasil nasceu unitário. Se naquele país os artigos da Confederação precederam a Independência e a Constituição, que materializou o sistema e só admitiu sua vigência quando a maioria das antigas colônias explícita e voluntariamente a ratificaram, a formação da Federação brasileira não deu margem a consulta, discussão, negociação ou adesão das antigas províncias. Foi declarada, imposta e considerada cláusula pétrea, como aliás, até hoje”, discursou Maciel.

Municípios

Não bastassem as dificuldades decorrentes dos problemas de origem, o federalismo brasileiro, a partir de 1988, alçou os municípios à categoria de unidades federadas e adotou uma Constituição extremamente minuciosa, que abarca praticamente todos os setores da vida social e econômica, duas mudanças jamais feitas por qualquer país até então. Essas alterações, passados 27 anos, ainda

se mostram carentes de ajustes.

Por outro lado, as propostas que tramitam no Congresso, os trabalhos da Comissão para o Aprimoramento do Pacto Federativo, para e os atores políticos têm se atido às questões fiscais e tributárias e às responsabilidades compartilhadas no atendimento aos cidadãos, como nos serviços de saúde, educação e segurança.

O pacto federativo, no entanto, está inserido em uma Constitui-

ção cuja totalidade dos dispositivos configura a moldura jurídica, os limites e os espaços de atuação dos entes federados. A própria organização do Estado, os sistemas de representação política e eleitoral e todo o sistema de freios e contrapesos que regula a relação entre as unidades federadas no âmbito dos Poderes definem a divisão do poder entre as unidades.

De modo que, a essa altura, é válido questionar: uma reforma

realmente efetiva e capaz de resolver os principais problemas deveria contemplar uma análise das fundações e da estrutura do edifício? O que a história pode nos ensinar? Como a Casa dos representantes dos estados federados, que papel caberia ao Senado? E as outras nações? Como estão configurados seus pactos federativos? Há lições a aprender, exemplos a seguir ou a evitar fora do Brasil e através do tempo?

Brasil tem alternado a distribuição de poder

Embora muitos digam que, em sua origem, o Brasil era um estado unitário, o consultor legislativo da Câmara dos Deputados Márcio Nuno Rabat afirma que o país pós-independência dificilmente poderia ser considerado uma unidade. “Na verdade, do ponto de vista econômico (e mesmo social e político), o Brasil recém-autonomizado de Portugal dificilmente seria considerado uma unidade. Durante todo o período colonial, apesar do processo lento de criação de liames internos, as capitânicas economicamente mais relevantes estavam muito ligadas à Europa (por exemplo, como supridoras de matérias-primas) e pouco ligadas entre si. Tanto que as tentativas de independência em relação a Portugal eram quase sempre limitadas às regiões em que se localizavam as ‘rebeliões’”, informa Rabat.

Após a Independência, o estado unitário pareceu às forças políticas de então o melhor caminho para consolidar o país, que caminharia naturalmente para a descentralização, afirma Rabat. “Houve sempre certa contradição entre a relativa autonomia efetiva das regiões e a concentração de poder político nas mãos da corte imperial, tanto que muitas vezes as pretensões autonomistas das províncias se fizeram sentir. No entanto, não se deve entender que havia uma contraposição absoluta entre as duas tendências. O próprio poder central era constituído, em parte, como uma espécie de condomínio dos potentados regionais, em particular das regiões mais ricas.”

Transformadas em províncias em 1821, com as mesmas divisas, as capitânicas mantiveram seus poderes, agora consignados na Constituição de 1824, e seus presidentes eram nomeados pelo impera-

dor. O Conselho Geral da província normatizava os negócios internos. A primeira Carta Magna brasileira garantia ainda a todo cidadão o direito de intervir nos negócios da sua localidade, no Conselho Geral da Província e nas câmaras dos distritos, a quem cabia gerir a economia dos municípios.

Em 1831, D. Pedro I abdicou do trono num contexto em que as elites agrárias regionais lutavam contra o que consideravam um excessivo centralismo do monarca. A luta política desaguou numa emenda à Carta de 1824 que criou uma monarquia representativa, já sob a influência do modelo norte-americano. Os conselhos gerais das províncias foram substituídos por assembleias legislativas, garantindo funções executivas e legislativas às unidades.

Houve historiadores que consideraram, face o grau de descentralização do poder à época, que havia surgido em 1834 um “império federado”.

Autonomia garantida

Com a unidade do território relativamente assegurada, a mudança no grau de riqueza e influência de algumas províncias, como São Paulo, e o fim da escravidão, veio a República, em 1889. Segundo Rabat, “uma postura mais liberal, inerente à situação das oligarquias brasileiras no mercado mundial, pôde ganhar espaço ideológico e institucional”. Com a Proclamação da República, o Governo Provisório expediu decreto transformando as antigas províncias em estados e obrigando-os a integrar a nova

Especialistas discordam sobre caráter democrático do federalismo

“Federal” deriva do latim *foedus*, que significa pacto. O sistema federativo, portanto, está fundado em uma parceria. Essa parceria é regulada pela constituição de cada país, que estabelece a divisão do poder e a dinâmica das relações entre as unidades federadas, além de toda a moldura jurídica, como direitos individuais, que obrigam e limitam a atuação dos entes federados.

Confederação, federação e estado unitário classificam a distribuição espacial ou geográfica do poder político nos estados modernos. Nos estados unitários, o poder é mais centralizado, tendo no outro

extremo as confederações, muito descentralizadas e com laços bem mais frouxos. No meio, as federações, que, segundo o cientista político Marcello Simão Branco, são caracterizadas pela “dupla autonomia territorial do poder político [...], sendo que ambas têm poderes únicos e concorrentes para governar sobre o mesmo território e as mesmas pessoas”.

É importante ressaltar que sistema federativo não se confunde com regime político. E, nesse aspecto, juristas e especialistas afirmam que o sistema federativo tanto pode ser um arranjo antide-

mocrático, nos casos em que um governo nacional dificulta as mudanças desejadas pelas populações das unidades, quanto, visto por outro ângulo, bastante democrático, na medida em que desconcentra o poder, promove a inclusão e defesa de grupos diversos e de minorias.

Ou seja, segundo Branco, ao se considerar a democracia única e exclusivamente pelo viés da prevalência da vontade da maioria, quando um estado opta pelo sistema federativo em troca das vantagens que a união com os demais proporciona, sua população cede seu poder de se autoconduzir e, nesse sentido, o sistema é antidemocrático, porque admite que outras vontades que não as da maioria prevaleçam (a vontade de estados menos populosos, por exemplo).

Por outro lado, se a democracia for vista como um conceito mais amplo — em que não se trata apenas de atender o comando da maioria, mas também de incluir as minorias —, o sistema federativo dá voz e voto aos pequenos estados e populações menores, o que o torna um potencial promotor da democracia.

Estados modernos, imensa diversidade

Mapa mostra exemplos de estados unitários ou federações. Divisão do poder, deveres de cada esfera de governo e gestão pública variam muito



Fonte: elaboração própria



Brasil colonial, dividido em capitânicas hereditárias: Império incentivou autonomia, reduzida com a República



Getúlio Vargas, ditador a partir de 1937, impôs constituição centralizadora e, ao nomear interventores, restringiu autonomia de províncias e municípios

federação dos “Estados Unidos do Brasil”.

Primeira da República, a Constituição de 1891 ratificou essa organização do Estado e transformou-a em regra perpétua, reservando à União a prerrogativa de intervir nos entes federados para garantir à força a manutenção da união. A Carta também instituiu o patrimônio e relacionou os poderes de cada unidade federativa. No aspecto tributário, as unidades podiam exercer “todo e qualquer poder ou direito que lhes não fosse negado” pela Constituição. A República começava, portanto, com grande autonomia para os estados, muitos deles administrados com mãos de ferro, inclusive com exércitos próprios, e cujas oligarquias patrocinavam movimentos separatistas.

Centralização

No entanto, a partir de 1930, com o planeta imerso nas grandes tensões que antecederam a 2ª Guerra Mundial, o centralismo ganhou novamente força no país, e o governo de Getúlio Vargas decidiu restringir drasticamente a autonomia administrativa e política dos estados. Dissolveu o Congresso Nacional, as assembleias legislativas estaduais e as câmaras municipais, cassou os mandatos de todos os governadores e prefeitos e nomeou interventores em cada estado que, a seu turno, receberam poderes para nomear interventores nos municípios. Dos

financeira dos estados.

Outorgada por Getúlio Vargas depois de um golpe de Estado, a Constituição de 1937 manteve a competência remanescente dos estados e ampliou as hipóteses de intervenção da União nos entes federados. A Carta previa ainda a transformação em território federal do estado que não conseguisse se manter financeiramente por três anos consecutivos.

Passada a guerra, o país ensaiou uma volta à descentralização e à normalidade política, e a Constituição de 1946 devolveu a autonomia administrativa e política aos estados. Mas durou pouco. O golpe militar de 1964 e a sua Constituição e atos institucionais moldaram um federalismo puramente textual, já que os poderes da União foram de tal forma dilatados que pouco restava às unidades federadas.

atos dos interventores estaduais só cabia recurso ao presidente da República. Ainda assim, foram mantidas as constituições e as leis estaduais e aumentada a autonomia



Em 1937, Getúlio Vargas mandou queimar as bandeiras estaduais durante as celebrações do Dia da Bandeira, no Rio de Janeiro. A cerimônia deveria simbolizar a unificação do país e um enfraquecimento do poder regional e esta-

dual. Para cada pavilhão estadual incinerado numa grande pira, uma bandeira nacional foi hasteada ao som do Hino Nacional executado por várias bandas e cantado por milhares de colegiais, sob a regência do maestro Heitor Villa-Lobos.



Ulysses Guimarães, timoneiro da última Constituinte: Carta Magna traz de volta a concentração de poder

Exemplo disso é que, enquanto os tributos que estados e municípios podem cobrar estão definidos, a Carta deixou à União espaço para criar outros impostos e ainda para normatizar os impostos dos demais entes. Ocorre que a União foi substituindo os impostos que é obrigada a repartir com os demais por contribuições não partilháveis, ainda que elas incidam sobre fatos gerados nos estados e municípios.

Para Alexis Souza, a falta de clareza quanto às competências, muitas vezes entrelaçadas e superpostas no texto, e a “convivência ou incapacidade” das instituições permitiram a voracidade da União. “Não se vê no Poder Central vontade política de criar um equilíbrio federativo efetivo [...], de maneira a criar um padrão mínimo de igualdade na prestação dos serviços”.

“A existência real da autonomia depende da existência de recursos suficientes e não sujeitos a condições, para que possam desempenhar suas atribuições. Sem recursos suficientes a autonomia existirá apenas no papel”, conclui o cientista.

Dispostos a resgatar o princípio federativo, os constituintes de 1988 tentaram equilibrar as relações de poder e, para isso, incluíram uma novidade: alçaram os municípios à categoria de entes federados.

Pequena margem

No entanto, segundo o jurista Alexis Sales de Paula e Souza, a nova Carta “centralizou na União a maioria das competências”, reduzindo a autonomia administrativa e legislativa dos estados pela concentração do poder de formular políticas públicas no governo central. Para ele, a relação de poderes reservados à União pelos artigos 21 e 22 é tão extensa que deixa pouca margem para a atuação dos Estados-membros.

Em um dos seus votos, o ministro aposentado do STF Sepúlveda Pertence analisa as restrições impostas aos entes federados, afirmando que, sem levar em conta as Constituições de

1934, 1937 e 1967, frutos de regimes autoritários e extremamente centralistas, a Constituição de 1988, quando comparada à de 1946, única anterior redigida em regime democrático, acabou revelando-se mais centralizadora que aquela.

Para Pertence, os constituintes substituíram o princípio de generalidade das constituições clássicas, como a norte-americana e a própria Constituição brasileira de 1891, que deixam às unidades federadas a autonomia para legislar sobre a maioria dos assuntos, por uma técnica de texto em que a União regula uma vasta gama de setores, o que acabou por obrigar os demais entes a reproduzir as normas federais da Carta de 1988 em suas constituições, retirando-lhes a maior parte da autonomia legislativa.

Ex-ministro do STF Sepúlveda Pertence diz que Constituição obriga entes federados a “seguirem” União



Municípios federados ainda esperam solução

Estruturalmente, a maior novidade da Carta de 1988 foi alçar os municípios à categoria de unidades federadas. Além de novidade, uma raridade, segundo o cientista político Marcelo Branco: apenas Brasil, Índia e Bélgica transformaram seus municípios em parceiros do condomínio federalista.

Já para o consultor legislativo Márcio Rabat, esse modelo de federalismo com tripla autonomia territorial foi uma resposta à necessidade de fortalecer o poder público local e a democracia, frente a um histórico domínio do privado sobre os municípios brasileiros.

Segundo o consultor, citando o jurista Victor Nunes Leal, “desde a época em que exibia pujança e autonomia, no primeiro período colonial, até épocas de decadência, como na Primeira República, o poder local, no Brasil, foi sempre primordialmente poder privado

e não democrático, poder dos potentados locais. Com isso, a construção da democracia brasileira foi largamente prejudicada, pois o treinamento dos indivíduos no nível local é de suma importância para o efetivo exercício da cidadania e do poder político”.

Rabat lembra ainda que os chefes locais, “desaparelhados administrativamente e desprovidos de recursos, mesmo quando bem intencionados submetiam-se incondicionalmente aos governos estadual e federal, que, em troca, aceitavam seus pequenos despotismos locais”.

Essa mudança no próprio conceito de federação, no entanto, não foi suficientemente equacionada pelos constituintes de 1988, segundo o consultor.

Sob essa ótica, fica mais fácil entender as marchas dos prefeitos a Brasília e o que parece ser

sua eterna “choradeira” por recursos. Para Rabat, mais uma vez a questão diz respeito à atribuição de poder e responsabilidades sem o equivalente em recursos: “Sem instrumentos concretos, dificilmente alguma autonomia formal pode tornar-se substantiva”.

Por outro lado, com a nova divisão de poder e a concentração de recursos pela União, houve um esvaziamento do papel dos estados e de sua capacidade de aglutinar os esforços dos municípios de sua jurisdição e de agir como promotores de crescimento e de bem-estar.

“É preciso atenção para que eventuais aperfeiçoamentos da repartição de competência tributária não acabem por nos levar de volta ao antigo centralismo. Só o tempo poderá mostrar a eficiência e o caráter democratizante da descentralização de recursos”, conclui o consultor.

Marcha dos Prefeitos na rampa do Congresso Nacional: desarticulação histórica das lideranças locais agravada pela concentração de verbas nas mãos da União



VALTER CAMPANATO/ABR

setembro de 2015



CESARE MACCARI

Senado na Roma Antiga serviu de inspiração para a criação da Casa, apontada por cientistas políticos como fator de estabilidade e unidade nacionais

Senado é o espaço para a mediação

O Senado, criação que data da Antiguidade, já nasceu com o Brasil, por influência de países como França e Inglaterra, além do emergente Estados Unidos da América, já que o sistema em Portugal sempre foi unicameral.

Alguns cientistas políticos argumentam que o unicameralismo simplificaria o processo de elaboração das leis, ainda que fosse necessário lançar mão de mecanismos já existentes em alguns países para garantir a ponderação da Casa revisora, papel geralmente desempenhado pelo Senado. No entanto, na prática a maioria dos países adota o sistema bicameral, exceção feita apenas à Nova Zelândia e à Dinamarca, que eliminaram o Senado nos anos 50.

Não há sinais, portanto, de que a instituição — mais antiga que a Câmara dos Deputados — venha a ter seu papel reduzido.

Ao contrário, a história tem demonstrado que o Senado vem representando equilíbrio, estabilidade e unidade nos Estados nacionais antigos e modernos.

No Brasil, apenas durante a Era Vargas o Senado teve restringida a sua atuação. Primeiro pela Constituição de 1934, que retirou poderes e diminuiu o número de senadores, e depois pela Carta de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, que extinguiu a instituição. Entre 1930 e 1946, quando foi recriada, a Casa funcionou apenas dois anos e meio.

Fator de estabilidade

Historicamente, o Senado desempenha três funções fundamentais no ordenamento jurídico-institucional brasileiro: legisla, fiscaliza o exercício do poder e legitima o poder estabelecido, explicou o consultor legislativo do Se-

nado Marcos Magalhães, em depoimento na edição do *Jornal do Senado* que comemorou os 180 anos de existência da Casa.

Segundo Magalhães, a garantia da estabilidade institucional e territorial foi papel primordial do Senado brasileiro desde a Independência até a segunda metade do século passado. “Sempre que o país vivia momentos de incerteza ou caos, se olhava para o Senado como referência de última instância, para saber o que deveria ser feito com a coisa pública”, afirma Magalhães.

Até mesmo no regime militar, continua o pesquisador, isso aconteceu. Os ritos de posse dos presidentes militares seguiram ocorrendo no Congresso, que continuou a ser instrumento de negociação política. “O regime era de exceção, ditatorial, mas não se mantinha somente por



ANTÔNIO LUIZ FERREIRA

Senado brasileiro, na histórica sessão que aprovou a Lei Áurea, em 1888: vocação para solução de conflitos e para o fortalecimento da Federação

Nos EUA, estados partilham deveres

O federalismo como o conhecemos hoje nasceu com a Constituição dos Estados Unidos, no fim do século 18. Segundo Branco, todas as federações posteriores tiveram como referência o modelo americano. Entre os séculos 19 e 20, o número de países que o adotaram aumentou muito, tanto em razão do êxito dos Estados Unidos quanto pela libertação do domínio colonial europeu de vários países, que precisavam reorganizar-se politicamente.

Em 1776, as 13 colônias norte-americanas originais, unidas, conquistaram sua independência, mas mantiveram-se como Estados separados. Mas, com muitos interesses comuns, especialmente a defesa do seu território, em 1781 associaram-se numa Confederação, para atuar apenas em relação a algumas questões, continuando os 13 estados com plena independência política entre si.

A partir daí ganhou corpo a ideia de os estados formarem um único país que os reunisse. Nova-

mente, a proposta estava ligada à necessidade de uma defesa militar mais organizada, integrada e segura e à possibilidade de expandir o poder político-territorial. Nascia o federalismo, em 1787, com uma Constituição de 15 artigos, os únicos até hoje, emendados 27 vezes desde então. O sistema já nasceu bicameral e o Senado dos EUA foi desenhado com a expressa finalidade de representar os estados.

Já a repartição de competências entre as unidades federadas é clara: diz a décima emenda que os estados podem exercer todo e qualquer poder que não esteja reservado à União ou negado a eles pela Constituição. A primeira preocupação dos estados, portanto, foi estabelecer claramente os poderes da União a fim preservar os seus.

A evolução da prática jurídico-política resolveu ainda uma questão que os constituintes não previram, afirma o consultor da Câmara dos Deputados Márcio Nuno Rabat: a Suprema Corte acabou por tornar-se a instância

para a resolução de conflitos entre os entes federados. Agindo assim, tomou para si o poder de rever as constituições estaduais, os atos do Congresso e do Executivo federal à luz da Constituição, “implantando, nesse campo, sua supremacia sobre os demais órgãos políticos do próprio nível federal”, explica.

Mais tarde, com o reconhecimento da Suprema Corte da primazia das leis federais sobre as estaduais, entre elas as que detalham os direitos civis, eclode a guerra civil. “O que torna a guerra inevitável é o não reconhecimento a determinados estados da possibilidade de organizarem-se internamente de forma contrária a normas federais irrenunciáveis, tanto no que toca à estruturação econômica como à concepção de direitos individuais. Aliás, nem mesmo lhes é reconhecido o direito de abandonarem a União. É talvez o único momento na história norte-americana em que o pacto que funda a nação revela-se incapaz de conduzir a uma solução juridicamente

meio da força. Era necessário o espaço para interlocução, já ocupado historicamente pelo Parlamento”, avalia Magalhães.

Fiador fiscal

Para o cientista político Marcello Simão Branco, atualmente uma das mais importantes funções do Senado é normatizar o endividamento público e analisar todos os acordos financeiros das unidades federativas e as questões tributárias e fiscais. Branco alerta, no entanto, que os mesmos senadores que fixam limites de endividamento, por exemplo, representam unidades federativas em busca de soluções para as crises econômicas às quais não estão imunes.

Branco cita como exemplo o ajuste fiscal do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em que o Senado buscou o equilíbrio entre a defesa dos interesses dos estados, como no caso das dívidas e do destino dos bancos fede-

aduais, e os objetivos do governo federal. Ainda assim, a Casa cedeu porção significativa dos seus poderes de veto a empréstimos dos estados ao Banco Central, que recebeu a atribuição de recusar operações de crédito de unidades federativas com resultado primário negativo. “É como se os senadores tivessem reconhecido as fraquezas políticas a que estão sujeitos em resistir às pressões de governadores, de outros parlamentares e de segmentos da sociedade”, afirma Simão Branco.

Já o jurista Rodrigo Chaves de Freitas afirma que as repartições de competência entre os entes federativos ainda não atingiram a desejada solidez nem o modelo cooperativo consignado na Constituição de 1988. Segundo sua análise, o alto peso político da Presidência da República exige “um contrapeso que acaba polarizando muitos interesses em apenas duas forças, favoráveis e contrárias ao governo fede-

ral”, o que acaba por limitar a atuação dos senadores ao contexto de política partidária.

Ele sugere que, embora do ponto de vista formal o Senado seja inquestionavelmente um órgão da União, poderia caber à Casa, como regra, a defesa dos interesses dos estados e a solução de conflitos entre eles, de forma a seguir ajustando o federalismo brasileiro, transformando o país, de fato, numa Federação cooperativa, já que a tensão permanente entre os entes federados é inerente ao sistema, o que requer um espaço adequado para a mediação.

“Harmonizar as tarefas que visam ao bem-estar social implica um processo de aceitação de compromissos por parte da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Haveria melhor espaço para esse diálogo que um Senado focado nessa missão?”, finaliza.

O Capitólio, sede do Congresso norte-americano: sistema nasceu bicameral e deu ao Senado a expressa missão de representar os estados



ANDREW BOSSI

legitimada para contradições socio-econômicas”, ensina o consultor.

Foram muitos os percalços ao longo dos séculos 19 e 20. Duas guerras mundiais e algumas crises econômicas sérias como a de 1932, sob Franklin Roosevelt, e a de 1980, na presidência de Ronald Reagan, exigiram ações do governo federal de amplitude nunca vista nos primeiros 100 anos. As discussões sobre o papel dos entes federados recrudescerem em cada um desses períodos e, na verdade, nunca cessou. O atual governo Barack Obama, por exemplo, enfrenta a oposição de vários estados à nova política de saúde. Sua última proposta de política ambiental, que prevê a redução de 40% nas emissões de gases de efeito estufa, também começa a enfrentar problemas com os estados. “De fato, muitos debates na política norte-americana são, em parte, discussões sobre qual esfera do governo deve ficar responsável por uma política específica”, afirma

o pesquisador John Portz, da Universidade de Wisconsin.

No país hoje formado por 50 estados, um distrito federal e 14 dependências, cada estado possui sua própria constituição, que detalha a estrutura do governo estadual e suas funções e responsabilidades e sua divisão administrativa em cidades, condados, municipalidades, distritos escolares e especiais e outras formas de governo local.

A responsabilidade pela prestação de serviços aos cidadãos como educação e saúde é compartilhada, como no Brasil, ainda que isso não esteja previsto na Constituição. Por outro lado, o grande envolvimento dos cidadãos no sistema educacional por meio de conselhos escolares e outras formas de participação, tradição norte-americana, aparece como um ingrediente muito importante para o equilíbrio do pacto federativo.

Segundo Portz, dos US\$ 906 bilhões públicos gastos em 2008 em saúde, o governo federal apli-

cou 44% e os estados, 43%. Na educação, por outro lado, os distritos escolares respondem pela execução da maior parte dos investimentos, cerca de 70%. Em 2008 e 2009, foram gastos US\$ 605 bilhões no ensino público fundamental e secundário, 47% arrecadados pelos governos estaduais e 44%, pelos governos locais.

Para a maioria dos estados, os impostos sobre as vendas e de renda são as fontes principais de receita, papel representado pelo imposto territorial nos governos locais. Apenas 9% das receitas da educação são arrecadadas pelo governo federal.

“As dimensões constitucionais e financeiras apontam para um sistema complicado de formulação de políticas, em que todas as três esferas de governo normalmente desempenham algum papel no processo político [...] Esta interdependência é, por vezes, cooperativa, mas pode também ser competitiva e conflituosa”, informa John Portz.

Várias nações viveram conflitos federativos

Em 1949, foi promulgada a Lei Fundamental alemã, que, diferentemente dos EUA, atribuiu grande parte das competências legislativas ao governo federal, enquanto aos estados coube a execução da legislação e a administração. “O federalismo na Alemanha pode ser, desde o seu início, caracterizado como de cooperação e de execução, ou seja, de não competição entre os estados e de partilha das tarefas”, afirma o jurista Dante Braz Limongi.

Os primeiros 20 anos da República Federal, no pós-guerra, foram marcados pela unidade, em meio ao crescimento econômico e do bem-estar social. O modelo de divisão de receitas formado nesse período prevalece até hoje. “Mais ainda, [...] o próprio modelo de cooperação foi constitucionalizado”, diz Limongi.

Em 1990, após a queda do Muro de Berlim, a unificação das Alemanhas Ocidental (capitalista) e Oriental (comunista) resultou num país com grande desigualdade regional. Em 2006, pressionados por conflitos federativos, os alemães fizeram uma grande reforma constitucional.

Os poderes dos estados em educação, gestão das prisões, assistência social e legislação comercial aumentaram, mas, em contrapartida, eles abriram mão do direito de veto sobre grande parte das leis nacionais. “As reformas ainda se encontram em sedimentação, havendo alterações que somente entrariam em vigor em 2010, de modo que somente com mais algum tempo será possível avaliar o grau de êxito alcançado”, ressalta Limongi.

Casos no continente

Na Argentina, ao contrário, o sistema federal é muito semelhante aos do Brasil e dos Estados Unidos. Depois da independência, em 1816, e de uma longa guerra civil entre os federalistas do interior e a pro-

Após a queda do Muro de Berlim e da unificação entre as Alemanhas, regime federalista foi atualizado

víncia de Buenos Aires, que defendia um estado unitário, em 1853 as províncias se submeteram à Constituição nacional. A educação fundamental hoje é tarefa das províncias, enquanto a educação superior cabe ao governo central. Já a saúde é competência das três esferas, que prestam serviços por meio de hospitais públicos. Cabe ao governo central a gestão do sistema previdenciário, mas os funcionários provinciais e municipais têm sistemas próprios.

República desde 1819 e com uma história de conflitos e guerras civis, a Colômbia, ainda que um país unitário, viveu grande desconcentração de poder a partir de

1986, que culminou na assembleia constituinte de 1991, com eleições para governadores e prefeitos e mais poder para os governos locais. Os municípios são responsáveis pela educação fundamental, recebendo assistência técnica e financeira dos departamentos, enquanto o governo central arca com o pagamento dos salários. Os departamentos são responsáveis pelos gastos com saúde, diretamente ou por meio de entidades privadas, e transferem parte da arrecadação aos municípios para alguns serviços, principalmente preventivos. Os municípios arcam também com os gastos com saneamento básico e ambiental.

Guerra da Secessão, no século 19: momento crucial para as definições do modelo federativo norte-americano e o limite da independência dos estados



ARTICULAÇÃO por um NOVO ACORDO



Alunos de escola pública em Bertiooga (SP): merenda é responsabilidade da União, que repassa recursos a municípios

DIRCEU MATHIAS/PREFEITURA, BERTIOGA-SP

Senadores e deputados negociam as propostas que envolvem recursos e serviços dos três entes da Federação. Temas como a reforma do ICMS e a compensação aos estados pelas perdas com o imposto são alguns dos desafios

De uma lista com mais de 50 propostas já em análise no Senado e que contemplam a maior parte das reivindicações de governadores e prefeitos, mais da metade representa ônus financeiro para o governo federal. Como essas proposições demandam um esforço especial de negociação, o presidente do Senado, Renan Calheiros, e os senadores mais diretamente envolvidos na revisão do pacto federativo decidiram tentar aprovar, primeiramente, o que não causa impacto nas contas da União.

Entre os temas que têm recebido mais atenção, estão a reforma do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a proibição da criação de despesas sem indicação de fonte de receita, a permissão do uso de depósitos judiciais e administrativos, a prorrogação do prazo para o fim dos lixões e a modernização da legislação do Imposto sobre Serviços (ISS).

Os valores aplicados em despesas de saúde, educação, segurança pública e outras áreas importantes por municípios, estados e União são o foco de outras propostas. Os parlamentares pretendem, com a aprovação de novas leis, alcançar um maior equilíbrio na distribuição de recursos e atribuições para os entes federados, mas percebem que será preciso uma negociação intensa durante o segundo semestre para compatibilizar todos os interesses.

Também em debate na Câmara, o assunto tem exigido grande articulação para a aprovação de projetos de senadores e deputados. O trabalho entre as duas Casas é coordenado e os senadores Romero Jucá (PMDB-RR) e José Serra (PSDB-SP) estão à frente da articulação com a Câmara para que as propostas — apresentadas nas próximas páginas — tenham análise e votação aceleradas.

Comissão aponta caminhos para projetos

A abertura para um diálogo próximo com governadores e prefeitos movimentou o Congresso nos últimos meses. A Comissão para o Aprimoramento do Pacto Federativo foi criada no Senado para sistematizar e apresentar propostas que promovam equilíbrio nas contas estaduais e municipais e uma divisão igualitária das responsabilidades sobre os serviços públicos prestados à população.

O trabalho dos 17 senadores foi distribuído em três coordenações, que selecionaram projetos para aprovação imediata por já estarem em fase avançada de análise ou por não causarem impacto nas contas do governo federal. Com essa

última característica, o colegiado apresentou uma lista de 20 itens. Outro esforço da comissão, cujo prazo final de funcionamento é dia 23 de novembro, foi apontar propostas que precisam de mais negociação para conciliar interesses das três esferas da administração pública e sugerir novas medidas.

Demandas municipais

À frente da Coordenação de Finanças Municipais, a senadora Ana Amélia (PP-RS) levou em consideração as demandas apresentadas pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) e pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Ela se reuniu com os representantes das instituições, entre eles o prefeito de Belo Horizonte, Márcio Lacerda, e indicou a senadora Marta Suplicy (sem partido-SP) como relatora para a área municipal.

“A sugestão é de que Marta assumira a relatoria de propostas que envolvam as questões dos municípios”, ressaltou Ana Amélia.

A senadora pelo Rio Grande Sul selecionou 4 propostas para aprovação imediata e outras 23 que precisam de mais debate, além de apresentar 2 novas baseadas nas demandas municipalistas e outros pedidos dos prefeitos. O relatório

Eduardo Amorim aponta a atualização dos repasses da União pelo INPC como uma das principais demandas municipais

de Ana Amélia também aponta projetos e demandas que não deveriam prosperar, mas o senador Eduardo Amorim (PSC-SE) discordou do entendimento da senadora sobre um desses projetos: o que trata da atualização dos repasses para execução de programas federais pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

“Essa é uma das principais reivindicações municipais e defendo que a PEC 66/2015, apresentada por mim para atualização monetária dos repasses de recursos federais aos municípios, receba o apoio dessa comissão”, sustentou.

Finanças estaduais

Responsável pela Coordenação de Finanças Estaduais, a senadora Lúcia Vânia (PSB-GO) indicou em relatório 16 projetos que estão no Senado e merecem análise prioritária por contribuírem para redução das diferenças entre as três esferas da Federação. Entre as propostas selecionadas, estão as que tratam das compensações da Lei Kandir (Lei Complementar 87/1996), da convalidação dos benefícios fiscais concedidos à revelia do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), da criação de fundos de desenvolvimento regional e da mudança do indexador das dívidas estaduais.

Lúcia Vânia ressaltou que os projetos sobre a reforma do ICMS

são a “alma do pacto federativo”, assim como os que tratam da criação de fundos de desenvolvimento regional e da convalidação de benefícios fiscais. Ela defendeu a discussão imediata da PEC 41/2014, do senador Walter Pinheiro (PT-BA), que cria o fundo de compensação para estados prejudicados com as mudanças no ICMS e o Fundo de Desenvolvimento Regional para dinamizar as atividades econômicas regionais. A senadora ponderou que há uma dependência entre as propostas e a PEC.

Com Cristovam Buarque (PDT-DF) sistematizando as propostas de educação e Waldemir Moka (PMDB-MS) as de saúde, o relatório da senadora ainda recomenda atenção especial para dois projetos sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e para outros três que priorizam os repasses para a saúde.

As propostas referentes à organização administrativa e aos serviços públicos de estados e municípios foram selecionadas pela coordenação do senador Antonio Anastasia (PSDB-MG). Ele aponta 15 projetos para aprovação imediata, sem ônus para o governo federal, e outros 11 a serem aprovados após debate, além de duas novas propostas. Segundo Anastasia, os pro-

Fernando Bezerra defende uma política de desenvolvimento regional nascida “de discussões democráticas”

jetos que podem ter rápida decisão no Senado tratam de segurança pública, saúde e consórcios municipais, entre outros temas.

Para o senador, a aprovação da PEC 172/2012, do deputado Mendonça Filho (DEM-PE), que veda a transferência de encargos, ou prestação de serviços, aos estados e municípios sem o repasse de recursos correspondentes pela União é decisiva para aprimorar o pacto federativo. Na avaliação de Anastasia, a proposta, que ainda está em análise na Câmara dos Deputados, reforça a autonomia dos entes federados perante a União.

Política nacional

O relator, Fernando Bezerra Coelho (PSB-PE), apresentou logo no início dos trabalhos da comissão projeto de lei para instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PLS 375/2015) e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 96/2015, que cria o Fundo de Desenvolvimento Regional, tendo como fonte um novo tributo: o Imposto sobre Grandes Heranças e Doações (IGHD).

O senador explicou que o PLS 375/2015 é resultado de um trabalho realizado pelo Ministério da Integração Nacional a partir da 1ª Conferência Nacional de De-

envolvimento Regional (2013), precedida de encontros em todos os estados que reuniram 13 mil pessoas.

“Não basta criar o fundo e separar recursos para que ele funcione. É necessário instituir uma política que discipline a aplicação dos recursos”, disse o senador.

Fernando Bezerra considera que, para que os esforços não se tornem mais uma iniciativa de “gabinets fechados, fadada ao fracasso”, a política tem que emanar de discussões democráticas e abertas com técnicos, especialistas, possíveis empreendedores, autoridades estaduais e municipais e as comunidades envolvidas.



Walter Pinheiro (à dir., no centro) preside Comissão do Pacto Federativo, entre Simone Tebet (vice-presidente) e Fernando Bezerra Coelho (relator)



Lúcia Vânia, Antonio Anastasia e Ana Amélia estão à frente das Coordenações de Finanças Estaduais, de Organização Administrativa e Serviços e de Finanças Municipais, respectivamente, para sistematizar propostas e recomendar estratégias de votação

Negociação intensa para unificar ICMS

Uma nova saída para garantir compensação a estados que tenham perdas com a unificação da alíquota do ICMS ganhou espaço nas discussões do pacto federativo. O líder do governo, senador Delcídio do Amaral (PT-MS), esteve à frente das negociações com o ministro da Fazenda, Joaquim Levy, para a edição da Medida Provisória (MP) 683/2015, que criou o Fundo de Desenvolvimento Regional e Infraestrutura (FDRI) e o Fundo de Auxílio à Convergência das Alíquotas do Imposto sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (FAC-ICMS).

Segundo Delcídio, o Fundo de Desenvolvimento Regional garantirá recursos para infraestrutura e desenvolvimento dos estados, papel hoje desempenhado pelos incentivos fiscais concedidos por governos locais. Já o fundo de compensação, explica o senador, vai mitigar perdas que os estados tiveram com o fim dos incentivos fiscais e a unificação das alíquotas do imposto. A intenção do governo é facilitar o comércio interestadual e estimular o investimento produtivo e

o desenvolvimento regional. Delcídio disse ainda que o esforço de articulação foi para não aumentar imposto, medida prevista na PEC 96/2015, do senador Fernando Bezerra Coelho.

O ministro da Fazenda lembrou que o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), que reúne os secretários de Fazenda dos estados, já concordou em pôr fim à guerra fiscal. Eles assinaram o Convênio 70, que estabelece, entre outros pontos, uma redução das alíquotas do ICMS em oito anos e a convalidação dos incentivos concedidos sem o aval do Confaz.

Dinheiro no exterior

Mas a constituição dos fundos depende da aprovação de um projeto de lei que permite a repatriação de dinheiro de brasileiros que foi enviado ao exterior sem pagar tributos. O PLS 298/2015, do senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AP), já recebeu relatório de Delcídio na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). O relator estabeleceu na proposta as condições para que os recursos da multa aplicada a essa regularização sejam destinados aos fundos. No entanto, o projeto não teve acordo para ser votado e será substituído por outro enviado pelo Executivo (PL 2.960/2015) em regime de urgência e já em tramitação na Câmara. Mesmo assim, conforme Cássio Cunha Lima (PSDB-PB) e Flexa Ribeiro (PSDB-PA), essa será uma fonte insuficiente.

Outras propostas relacionadas ao tema também aguardam definição. O senador Ronaldo Caiado (DEM-GO), por exemplo, pede mais tempo para analisar o PLS 375/2015, apresentado por Fernando Bezerra para instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e que, com o PRS 1/2013 — que unifica gradualmente as alíquotas do ICMS —, faz parte do pacote para viabilizar a reforma do imposto. Enquanto isso, o presidente da Câmara, Eduardo



Ronaldo Caiado pede mais tempo para analisar proposta que institui Política Nacional de Desenvolvimento Regional

Cunha, foi mais um a fazer críticas ao dizer que as articulações sobre o tema vêm sendo feitas somente entre o governo e o Senado.

Garantia constitucional

O senador Walter Pinheiro disse que a estratégia para dar segurança aos fundos previstos na MP 683 é a aprovação de uma PEC que vai garantir o dinheiro para sustentá-los. A proposta que ele elabora ampara a reforma do ICMS por vincular como fonte dos fundos os recursos da multa para repatriação de remessas de brasileiros ao exterior e receitas do Orçamento da União, caso a primeira opção não seja suficiente. O senador disse ter aproveitado parte do texto da PEC 41/2014, de sua autoria, e sugestões de vários senadores.

A garantia constitucional serve para que os recursos orçamentários sejam efetivamente repassados aos estados, evitando o que ocorreu nos casos de compensações da Lei Kandir pela isenção do ICMS de produtos e serviços para exportação. Essa foi uma exigência feita pelos governadores para dar apoio à reforma do imposto. Eles se reuniram com a presidente Dilma Rousseff em 30 de julho para tratar desse e de outros temas.

Muitas tarefas, pouco dinheiro

Governadores e prefeitos defenderam no Congresso que mais nenhum encargo seja repassado a eles sem a devida indicação de recursos para custeá-los. Essa demanda poderia ser plenamente atendida, sem ônus para a União, com a aprovação da PEC 172/2012, do deputado Mendonça Filho. Para o deputado, quando o governo federal delega tarefas a estados e municípios e não garante os recursos financeiros para executá-las, a eficiência e a qualidade dos serviços transferidos ficam comprometidas, além de afetado o equilíbrio financeiro do pacto federativo.

“Os estados e municípios ficam dependentes de repasses discricionários da União, que já é bastante favorecida pelo expressivo aumento da carga tributária e pela detenção exclusiva do produto das chamadas contribuições so-

ciais gerais”, observou Mendonça Filho.

A proposta já passou pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, pela comissão especial e está em votação no Plenário para depois ser enviada ao Senado, onde outra PEC sobre o tema foi apresentada recentemente pela senadora Ana Amélia e, já aprovada, seguiu para votação na Câmara.

A PEC 84/2015 impede o governo federal de criar programas que gerem despesas para estados, municípios e o Distrito Federal sem a indicação de fontes de recursos para cobrir os gastos. A senadora explica que a PEC não gera nenhum impacto financeiro, apenas propõe uma regulamentação para evitar que a União crie obrigações para estados e municípios sem contrapartida financeira.



Novas tarefas sem garantia de recursos levam municípios e estados a depender da União, diz o deputado Mendonça Filho

Indicada pela senadora Lúcia Vânia como fundamental para a modernização da produção agrí-



Randolfe Rodrigues apresentou projeto para repatriar dinheiro dos brasileiros enviado ao exterior sem pagar tributos



Vale do Iuiú (BA): prioridade de recursos públicos para irrigação no Nordeste e no Centro-Oeste valerá até 2028

cola e a redução dos desequilíbrios regionais, a prorrogação da destinação de 50% dos recursos públicos para irrigação no Nordeste e 20% no Centro-Oeste até 2028 é tema de outra PEC — a 78/2013, esta recentemente aprovada pelo Senado. A obrigatoriedade prevista na Constituição de 1988 já havia sido prorrogada uma vez, até 2013, e agora justifica-se novamente, segundo o autor da proposta, deputado Carlos Bezerra (PMDB-MT).

“Calcula-se que, na agricultura irrigada, o gasto em investimentos para a geração de cada emprego fixo esteja entre R\$ 10 mil e R\$ 20 mil, enquanto o custo na agricultura de sequeiro [dependente de técnicas de cultivo específicas para uso da limitada umidade do solo] alcance R\$ 40 mil”, estima o deputado.

A CCJ aprovou a PEC 61/2015, para que emendas parlamentares ao Orçamento da União passem a direcionar recursos diretamente ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). De acordo com a proposta, que seguirá para dois turnos e votação no Plenário, a emenda parlamentar deverá conter a indicação expressa do ente federado e os recursos serão repassados diretamente aos cofres do beneficiário.



GERALDO MAGELA/AGÊNCIA SENADO

Guerra fiscal

Uma tentativa de acabar com a guerra fiscal é a proposta enviada pelo Executivo para unificar, numa redução progressiva até o índice de 4%, a alíquota do ICMS que incide nas operações interestaduais. Atualmente, a alíquota geral é de 12% e a reduzida, de 7% — para produto ou prestação de serviço com origem nos estados das Regiões Sul e Sudeste e destino naqueles das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e no Espírito Santo.

A intenção do Projeto de Resolução do Senado (PRS) 1/2013 de

Emendas parlamentares poderão ter recursos direcionados para FPE e FPM, conforme proposta de Gleisi Hoffmann

Autora da PEC, a senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR) considera que a medida simplifica o processo de alocação de recursos orçamentários federais em favor de estados e municípios. Assim, argumenta ela, os governos estaduais e as prefeituras receberão o dinheiro mais facilmente e o aplicarão naquilo que julgarem mais necessário.

Outra proposta considerada prioritária no relatório da Coordenação de Finanças Estaduais é a que compensa as perdas da Lei Kandir. O PLS 312/2013 — Complementar determina à União a entrega aos estados e ao Distrito Federal, em parcelas mensais, do montante equivalente às perdas anuais de arrecadação decorrentes das desonerações das exportações de produtos primários e semielaborados.

O consultor legislativo do Senado Carlos Alexandre Rocha explica que o projeto torna obrigatória a compensação que ocorreu até o ano de 2003. Posteriormente, o direito foi mantido, mas sem a fixação do valor, o que levou os governadores a negociar anualmente com o governo federal o total a ser repassado por meio de recursos no Orçamento Geral da União.

O projeto passou pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e agora precisa ser analisado pelo Plenário.



MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO

Walter Pinheiro propõe constitucionalizar fundo compensatório para estados que tiverem perdas com a redução das alíquotas do ICMS

reduzir gradualmente as alíquotas interestaduais levará a tributação predominantemente da origem para o destino. Segundo justificou o então ministro da Fazenda, Guido Mantega, a medida vai desestimular a concessão de benefícios fiscais para atrair investimentos feita por alguns estados sem a aprovação do Confaz.

O projeto está agora na Comissão de Desenvolvimento Regional (CDR) e ainda precisa da aprovação da CCJ. Na CAE, onde já foi aprovado, o relatório do senador Delcídio do Amaral acrescentou o índice reduzido gradualmente para 7% na alíquota de operações e prestações realizadas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e no Espírito Santo e destinadas ao Sul e Sudeste.

A senadora Lúcia Vânia ressaltou que a unificação das alíquotas depende da criação de um fundo de compensação para os estados que sofrerem perdas com a redução proposta pelo governo federal. Ela cobrou a aprovação da PEC 41/2014, do senador Walter Pinheiro, que trata dos dois temas e aguarda análise da CCJ para depois ir à votação no Plenário. O texto constitucionaliza o fundo compensatório, que terá caráter de obrigação e vigorará pelo prazo de 20 anos.

Na avaliação do senador, é preciso colocar um fim à guerra fis-

cal, e, para isso, há a necessidade de fixar uma alíquota uniforme para o ICMS, com mecanismos que compensem perdas de receita decorrentes da redução das alíquotas interestaduais. A inserção dessa norma na sobrecarregada Constituição brasileira é necessária, argumenta o senador, porque “há dúvidas sobre a possibilidade de tal regramento poder ser feito por meio de lei ordinária, sem prejuízo da efetividade e da segurança jurídica”.

Lúcia Vânia também defende a legalização dos benefícios fiscais que foram dados pelos estados sem a aprovação do Confaz. O PLS 130/2014 — Complementar, apresentado pela senadora, foi enviado para votação na Câmara após ser aprovado na CAE e no Plenário, com um texto que fixa novas regras para estados e o Distrito Federal decidirem em convênio sobre a remissão de créditos tributários e a reinstituição de isenções por prazo determinado.

Pela proposta, as decisões sobre esse assunto específico não precisam mais ser unânimes, e sim aprovadas por dois terços das unidades federadas e um terço daquelas de cada uma das cinco regiões do país. Novos prazos para a vigência de isenções também estarão determinados de acordo com o ramo de atuação das empresas e indústrias, podendo alcançar até 15 anos, nos casos de incentivo às atividades agroindustriais e in-



ANA VOLPE/AGÊNCIA SENADO

de Preços — Disponibilidade Interna) e ainda 6% a 9% ao ano.

Apesar de sancionada pela presidente Dilma, a sonhada repactuação dos contratos firmados na onda de saneamento financeiro dos anos 90 ainda enfrentou peripécias. Para se contrapor à interpretação do governo de que a norma era apenas autorizativa, a Câmara aprovou o projeto obrigando o cumprimento.

O autor da proposta, deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ), explica que a lei deveria ter sido aplicada imediatamente, sem necessidade de regulamentação. Segundo ele, os estados têm recorrido ao Poder Judiciário para pleitear seus direitos e a aprovação do projeto evitará inúmeras demandas judiciais.

Fruto de um acordo com o Ministério da Fazenda, uma emenda apresentada no Senado incorporou parte de outro projeto — o PLS 183/2015, do senador José Serra (PSDB-SP) — para que as instituições financeiras transfiram para estados, Distrito Federal e municípios 70% do valor atualizado dos depósitos referentes a processo judiciais e administrativos. Segundo Serra, a medida deverá promover um alívio ao Tesouro dos entes da Federação de R\$ 21,1 bilhões ainda este ano.

Ampliação do ISS

O senador Antonio Anastasia quer mudanças na cobrança do ISS. Ele afirma que, nos municípios, muito se tem discutido acerca da arrecadação do tributo sobre operações de arrendamento mercantil (leasing), com cartões de crédito e débito e planos de saúde. Atualmente a Lei Complementar 116/2003 (Lei do ISS) permite ao prestador escolher o domicílio fiscal para o recolhimento, o que leva poucos municípios a se beneficiarem dos recursos arrecadados com essas operações.

A PEC 72/2015, apresentada pelo senador, prevê que lei complementar vai instituir regime

Operações com cartões poderão sofrer incidência de ISS de acordo com o município de domicílio do usuário



MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO

Romero Jucá afirma que cobrança sobre rastreamento e monitoramento de veículos deve ser de ISS, e não de ICMS

único de arrecadação — centralizada na União — do ISS sobre tais operações, estipulando o município de domicílio do usuário como critério para incidência do imposto. A proposta está na CCJ e deve ser votada pelo Plenário em dois turnos para ser analisada pela Câmara.

A atualização da Lei do ISS e a garantia de maior autonomia para os municípios também é a intenção do projeto que pretende deixar clara a incidência do tributo sobre o rastreamento e o monito-

ramento de veículos. O senador Romero Jucá (PMDB-RR), autor do PLS 501/2013 — Complementar, explica que tal serviço não é de comunicação, e sim de valor adicionado, não devendo sofrer incidência de ICMS. O projeto, que já passou pela Comissão de Ciência e Tecnologia (CCT), aguarda votação no Plenário.

Jucá também é autor de outra proposta sobre o tema que tramitou no Senado e foi aprovada na Câmara. O PLS 386/2012 pretende acabar com a guerra fiscal ao proibir municípios de conceder isenções do ISS. O projeto fixa a alíquota mínima em 2% e amplia a lista dos serviços que devem recolher o imposto, incluindo os que permitem assistir filmes e séries on-line, como o Netflix, e ainda os de aplicação de piercings e tatuagens, de transporte funerário e cremação de corpos.

PIS-Pasep

Outra tentativa de desafogar as finanças dos estados e municípios, o PLS 86/2013 reduz de 1% para 0% a contribuição destinada ao Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS-Pasep) incidente sobre receitas arrecadadas por estados e municípios, inclu-

sive as transferidas pela União. O senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), autor da proposta, aponta a redução nas transferências das receitas por conta das políticas de desonerações tributárias do governo federal.

“Houve uma diminuição significativa e abrupta dos valores distribuídos aos estados e municípios e as despesas têm apresentado expansão. É preciso adotar medidas que possam reduzir esse desequilíbrio”, defendeu o senador.

O projeto de Aloysio Nunes já passou pela CCJ e aguarda decisão terminativa da CAE para ser enviado à análise da Câmara.

Os governadores também pediram aos parlamentares a autorização para que as companhias estaduais de saneamento possam reinvestir os valores que recolhem atualmente a título de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e de PIS-Pasep. A medida foi proposta no PLS 95/2015 e o seu autor, José Serra, critica a tributação imposta ao setor, que desestimula sua expansão. Ele ressalta o impacto do acesso aos serviços de saneamento básico na saúde, na qualidade de vida e na educação da população, além dos benefícios à produtividade e à renda do trabalhador.



MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO

Proposta de Aloysio Nunes Ferreira zera a contribuição de PIS-Pasep sobre a arrecadação de estados e municípios

Depósitos judiciais ajudarão a pagar precatórios

Se há algo que tira o sono de prefeitos e governadores é a pilha de precatórios — dívidas julgadas em última instância pelos tribunais — que, no levantamento mais recente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), soma R\$ 97,3 bilhões. Até 2020, esse estoque terá de ser zerado e, a partir dali, qualquer dívida relativa a sentença transitada em julgado será obrigatoriamente paga no prazo de um ano, segundo uma decisão do STF de março deste ano em julgamento de ação movida pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) contra a Emenda Constitucional 62/2009, que postergou o pagamento dos precatórios.

A Corte substituiu o índice de correção, colocando o IPCA-E (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial) no lugar da TR (Taxa Referencial), que era mais favorável aos devedores, concluindo um conjunto de alterações iniciado dois anos antes. O novo quadro é muito mais rigoroso em termos de prazos e valores com os estados e municípios, que têm dívida em precatórios bem superior à União, cujo passivo é de apenas R\$ 935 milhões e, por força de lei, já não podia ser postergado.

A aprovação do PLC 15/2015, que determinou o cumprimento dos novos critérios de indexação dos contratos de refinanciamento e do saldo deve-

dor das dívidas de estados e municípios com a União, acabou representando uma saída para os precatórios. Emenda do Senado ao projeto reformula regras sobre a destinação de depósitos judiciais e administrativos em processos contra estados, Distrito Federal e municípios, permitindo o uso de 70% dos recursos também no caso de processos não tributários. Os 30% dos depósitos compõem fundo de reserva remunerado pela taxa básica de juros, a Selic, para a quitação de ações vencidas pelos depositantes.

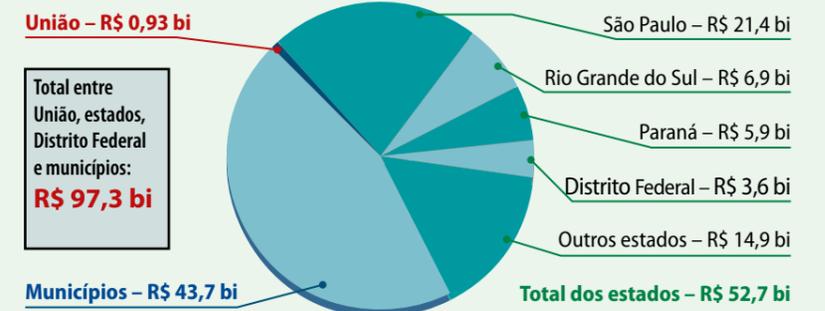
Os valores depositados poderão ser usados para o pagamento de precatórios judiciais de qualquer natureza, precatórios de exercícios an-

teriores, dívida pública fundada (a ser paga em exercícios posteriores à sua realização), despesas de capital ou recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial dos fundos de previdência de cada ente federado, necessariamente nessa ordem.

A emenda estabelece ainda que até 10% da parcela destinada ao fundo de reserva, ou seja, 3% dos depósitos poderão ser utilizados pelos governos federal, estaduais ou municipais para constituir um fundo garantidor de parcerias público-privadas (PPPs) ou de outros mecanismos de garantia previstos em lei, dedicados exclusivamente a investimentos de infraestrutura.

Quase R\$ 100 bilhões

Os precatórios são dívidas que já tiveram sentenças transitadas em julgado, das quais não se pode mais recorrer, o que torna a obrigação certa



Municípios – R\$ 43,7 bi

Total dos estados – R\$ 52,7 bi

Fonte: CNM e CNJ



PREFEITURA DE GAVIÃO - BA

Investimentos em locais de baixa renda poderão ser feitos pelas companhias de saneamento com recursos que seriam recolhidos para Cofins e PIS-Pasep

Aprovado mais prazo para fim dos lixões

Os parlamentares se movimentam tanto para aumentar os recursos disponíveis para os municípios como para evitar mais gastos. Um projeto de lei prorroga o prazo (vencido desde o ano passado) que as cidades terão para erradicar os lixões, dando destino ambientalmente correto aos resíduos sólidos e investindo na construção de aterros sanitários. A proposta está no relatório final da Subcomissão Temporária de Resíduos Sólidos — que funcionou no Senado em 2014 e, aprovada em 1º de julho pelo Plenário, foi enviada à Câmara.

Relatora da subcomissão, a senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) afirmou que a maior parte dos municípios não conseguiu cumprir o prazo de quatro anos dado em 2010 pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010). Segundo a par-

lamentar, faltam quadros técnicos e gerenciais qualificados e também recursos financeiros.

O PLS 425/2014 recebeu emenda do senador Fernando Bezerra Coelho estabelecendo prazos diferenciados para o fim dos lixões, “de acordo com a realidade dos municípios”. Serão quatro novos prazos anuais, de 2018 a 2021, além da previsão de a União editar normas complementares sobre o acesso a recursos federais relacionados ao tema.

Consórcios

Dois projetos sobre consórcios públicos foram apresentados para facilitar a atuação de associações entre estados, Distrito Federal, municípios e União na execução descentralizada de serviços públicos e outras atividades, como a construção de aterros sanitários. O PLS 196/2014 determina que



Vanessa Grazziotin: maior parte dos municípios não conseguiu cumprir prazo de quatro anos para erradicar lixões

PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

Entre 2018 e 2021, cidades brasileiras não poderão mais ter depósitos de lixo a céu aberto, como o de Brasília



EDILSON RODRIGUES/AGÊNCIA SENADO

as exigências de regularidade fiscal, previdenciária e de outras naturezas para convênios da União com consórcios públicos sejam impostas ao próprio consórcio, e não aos estados e municípios que o constituírem.

Segundo o ex-senador Pedro Taques, autor da proposta, a imposição é uma prática administrativa frequente, mas já considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Ele argumenta que, por mais rigor que se pretenda dar às transferências de recursos da União, tais exigências não estão amparadas por lei. Além disso, Taques considera que há garantia suficiente para que os consórcios não sejam utilizados por estados e municípios como uma maneira de burlar sanções fiscais.

“Os elevados requisitos para se constituir e gerir consórcios e a previsão de responsabilidade solidária por suas obrigações dos entes federados que os constituem minimizam o risco”, explica ele, ao defender um comando claro na Lei 11.107/2005, que cria as regras de contratação de consórcios públicos pela União.

O senador Fernando Bezerra Coelho propõe (PLS 302/2015) que os consórcios públicos contratem mão de obra pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Ele argumenta que a finalidade de suas atividades é essencialmente temporária e não justifica a contratação pelo regime estatutário, destinado a servidores públicos estáveis.

“A questão é bastante requisitada pelos municípios, já está prevista na lei e vai dar segurança jurídica e adequar os procedimentos nas contratações dos consórcios públicos do seu quadro de pessoal”, justifica Fernando Bezerra.

Os projetos já foram aprovados e enviados à análise da Câmara dos Deputados.

Segurança pública

Seguindo a estratégia de senadores da Comissão do Pacto Federativo assumirem relatorias de projetos estratégicos, Walter Pinheiro é o relator da PEC 33/2014, que insere a garantia de segurança pública entre as competências co-

muns da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A proposta também permite que todas as entidades da Federação legislem sobre o tema.

O senador Ricardo Ferraço (PMDB-ES), que propôs a mudança na Constituição, quer deixar explícito o que a Carta de 1988 já determina em sentido amplo com a afirmação de que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos. Ele argumenta que a violência e a criminalidade são fenômenos extremamente complexos e dinâmicos e, para enfrentá-los, é necessário um grande esforço integrado e compartilhado.

“Ao lado da educação e da saúde, a segurança pública é um dos direitos mais básicos da população e um dos temas mais preocupantes nos dias de hoje”, pondera.

A PEC já foi aprovada na CCJ e aguarda votação no Plenário em dois turnos antes de ir para a Câmara.

Outra proposta sobre o tema é a PEC 24/2012, que cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública. Os recursos do fundo deverão ser destinados ao aparelhamento, à remuneração, à capacitação e à integração dos órgãos de segurança pública em todo o país.

O senador João Capiberibe (PSB-AP), que apresentou a proposta, afirmou que o montante destinado ao Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) vem sofrendo decréscimos sucessivos ao longo dos últimos dois anos. O texto da PEC foi aprovado pela CCJ na forma de substitutivo do senador Aécio Neves (PSDB-MG) e será submetido a dois turnos de discussão e votação no Plenário.

Elogiado pela vice-presidente da Comissão para o Aprimoramento do Pacto Federativo, senadora Simone Tebet (PMDB-MS), o PDS 85/2015 é mais uma medida para evitar o aumento de despesas para os municípios. O projeto susta artigos de duas resoluções da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que repassam às administrações municipais a responsabilidade pelos serviços de ela-



PEC apresentada por Ferraço insere segurança pública entre as competências comuns de todos os entes da Federação

boração de projeto, implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação pública.

Segundo o deputado Nelson Marquezelli (PTB-SP), que apresentou o projeto, a Constituição determina como competência da União explorar os serviços de iluminação pública por meio de concessão de instalações e energia elétrica, por isso resoluções não podem obrigar os municípios a assumir essa responsabilidade, que



Fundo criado por proposta de Capiberibe servirá para aparelhar, remunerar, capacitar e integrar setor de segurança

GERALDO MAGELA/AGÊNCIA SENADO



PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

Simone Tebet destaca proposta que evita aumento de despesas e atribuições para os municípios determinado pela Aneel

agregará novas tarefas para as “já sobrecarregadas” administrações públicas municipais.

“Muitas prefeituras abrirão licitações para terceirizar esses serviços, que custarão valores acima da capacidade de seus orçamentos”, observou. O PDS 85/2015 está na CAE e ainda passará pela Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) e pela CCJ.

Verbas para saúde

Dois projetos que tratam de recursos para saúde foram listados

pelos senadores como importantes passos a serem dados para o melhor funcionamento do setor. O PLS 189/2014 — Complementar estabelece a utilização de critério populacional e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no rateio dos recursos da União destinados à área de saúde de estados e municípios.

Pelo texto, o repasse de metade dos recursos federais para ações e serviços públicos de saúde deverá considerar o número de habitantes do estado ou do município. Além disso, quanto menor for o IDH do município, mais dinheiro ele deve receber, uma novidade trazida pelo autor da proposta, senador Cássio Cunha Lima, para quem o critério populacional não pode ser usado com exclusividade na distribuição dos recursos.

“O IDH reflete as condições de vida das populações, o que indica a pertinência de que ele seja utilizado para promover maior equidade na distribuição dos recursos de saúde”, justifica.

O projeto já foi aprovado pela CAS e precisa ainda passar pela CAE para ser votado em Plenário e enviado à Câmara dos Deputados.

Também na CAE está o projeto apresentado pela senadora Marta Suplicy para descentralizar o res-

sarcimento ao Sistema Único de Saúde (SUS). A ideia é permitir que hospitais municipais e estaduais sejam ressarcidos pelas operadoras de plano de saúde com 50% do valor das despesas de atendimento dos seus beneficiários na rede pública. Esses recursos devem ser destinados ao fundo de saúde do estado ou município e a outra metade deve ser creditada no Fundo Nacional de Saúde (FNS).

Marta argumenta que atualmente os valores são repassados somente ao FNS, que é vinculado à esfera federal do Sistema Único de Saúde (SUS), mas o atendimento dificilmente ocorre em unidades de saúde federais. A senadora apresenta dados sobre o financiamento da saúde que demonstram a redução de 73% para 49,1% na participação proporcional da União entre 1990 e 2007. Enquanto isso, o índice de estados e municípios variou de 27% a 50,9% no mesmo período.

“Essa medida possibilitará maior controle do gestor de saúde local sobre os recursos a serem ressarcidos”, disse a parlamentar sobre o PLS 308/2015, que receberá decisão terminativa na CAS.

Logo depois da Marcha de Prefeitos, foi apresentada proposta que permite que entidade de representa-



FOTOS: MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO

Critério populacional e IDH deverão ser usados para repasse de verbas da saúde, conforme projeto de Cássio Cunha Lima

ção de municípios de âmbito nacional possa propor ação direta de inconstitucionalidade (ADI). A PEC 73/2015 atende uma das reivindicações dos administradores municipais e também prevê que a entidade proponha ação declaratória de constitucionalidade (ADC).

O senador Antonio Carlos Valadares, autor da PEC, avalia que a Constituição deu autonomia aos municípios, mas não os amparou com todas as prerrogativas necessárias para a consolidação dessa nova posição institucional. Na opinião de Valadares, a proposta — que aguarda análise na CCJ — fortalece e reequilibra o pacto federativo.

Educação

Ainda que causem impacto financeiro nas contas do governo federal, duas PECs que garantem recursos para a educação básica receberam apoio dos senadores da Comissão do Pacto Federativo.

Fixado em R\$ 1.917,78 para 2015, o piso salarial nacional dos professores será cumprido graças à complementação da União, conforme proposta apresentada recentemente pelo senador Cristovam Buarque.

Cristovam propõe que as verbas da União sejam usadas quando os municípios utilizarem mais de 60% da sua cota do Fundeb para pagar o piso. O senador explicou que a PEC 63/2015 foi sugerida pela Confederação Nacional de Municípios porque o piso cresceu mais que a inflação e os prefeitos vêm usando os 40%



Marta propõe ressarcimento a hospitais municipais e estaduais de 50% das despesas de usuários de planos de saúde

do Fundeb que deveriam ser gastos em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para pagar a categoria.

“Em mais quatro ou cinco anos, todos os recursos do Fundeb serão suficientes somente para o pagamento de pessoal”, alertou Cristovam, autor da lei do piso salarial (Lei 11.738/2008).

Já o senador Delcídio do Amaral propõe que a União aumente de 10% para 20% sua participação no orçamento do Fundeb para que estados e o Distrito Federal possam cobrir o valor gasto por aluno definido anualmente, um dos critérios para reajuste do piso nacional dos professores.

Ele afirma que as matrículas vêm crescendo, assim como há

a necessidade de cumprir as metas “ousadas em termos de cobertura escolar e de qualificação do ensino” fixadas no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014).

Para Delcídio, a PEC 53/2013 assegura o regime de colaboração determinado constitucionalmente, em que cada ente da Federação contribui de acordo com sua capacidade de financiamento. As duas propostas aguardam análise da CCJ para serem votadas em dois turnos no Plenário e depois enviadas à Câmara.

A Comissão para o Aprimoramento do Pacto Federativo aprovou em decisão terminativa proposta que prorroga até 2020 a responsabilidade de o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) fazer a manutenção de trechos de rodovias federais transferidas para estados. Segundo o autor do PLS 508/2015, senador José Serra, Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul foram os estados que receberam a maior quantidade de trechos.

“Nesse período de dificuldades não tem mais como fazer a transferência desse tipo de encargo para estados e municípios que não conseguem sequer tocar as suas malhas estaduais, quicá a manutenção da malha federal”, apontou depois da votação o relator da proposta e presidente da comissão, senador Walter Pinheiro.



SIMA

Projeto evita que municípios se responsabilizem pelas despesas de manutenção das instalações de iluminação pública



Antonio Carlos Valadares apresentou proposta para permitir que entidade que represente municípios proponha ADI



Cristovam: União deve garantir piso salarial dos professores em municípios que utilizarem mais de 60% do Fundeb

Fontes limpas devem crescer após COP-21

Desafio de ampliar geração de energia e combater o aquecimento global tem capítulo decisivo com reunião sobre o clima, em novembro

O preço da energia elétrica no Brasil deve subir 43,4% em 2015, segundo estimativas do Banco Central. O aumento está diretamente ligado à queda do nível dos reservatórios das principais usinas hidrelétricas e ao crescimento do uso da energia mais cara, proveniente das termelétricas. O ministro das Minas e Energia, Eduardo Braga, porém, reiterou que o governo planeja para 2016 o início do processo de redução do custo da energia no país.

De acordo com ele, esse barateamento viria com o desligamento, a partir de 2016, de usinas termelétricas mais caras, movidas a óleo, cujo custo para produzir 1 megawatt/hora de energia chega a superar R\$ 1 mil. Para se ter uma ideia, hidrelétricas geram esse mesmo megawatt/hora por pouco mais de R\$ 100.

Faltam chuvas

“Temos uma meta para que nossa matriz seja baseada em energia solar, biomassa, eólica”, disse o ministro. “E chegarmos lá representará um capital importante para o Brasil. Dependerá de uma estrutura monetária, de financiamentos. Para os estados, isso significa oportunidades de investimentos”.

O problema é que, nos últimos

anos, tem chovido menos no Brasil, o que prejudica a produção das usinas. E chove menos, segundo alerta a comunidade científica, em consequência das grandes mudanças climáticas por que passa o planeta, tema da 21ª Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança de Clima, conhecida como COP-21, a partir de 30 de novembro.

Delegações de 196 países se reunirão em Paris para negociar um acordo climático com metas globais para a redução na emissão de gases do efeito estufa, de modo que a temperatura do planeta não se eleve em mais de 2 graus centígrados — aquecimento global que, segundo os cientistas, decorre basicamente das “maneiras como produzimos e consumimos energia, produzimos alimentos e consumimos mais do que necessitamos”.

Para mitigar esse aquecimento, cientistas sugerem investimento em pesquisa e desenvolvimento, transferência de tecnologia, fim gradual dos subsídios aos combustíveis fósseis, entre outras medidas. As tecnologias que podem ajudar nessa tarefa seriam as de eficiência energética e as de produção de

energia solar, eólica e de biomassa.

No início de junho, reunidos na Alemanha, os líderes do G-7, o grupo de países mais ricos do mundo, se comprometeram a apresentar metas ambiciosas durante a COP-21. Eles concordaram em apoiar uma redução de 40% a 70% das emissões de CO₂ até 2050 (em relação aos níveis de 2010) e de zerar essas emissões até o fim deste século.

Posicionamentos

No final do mesmo mês, reunidos em Washington, os presidentes dos Estados Unidos e do Brasil, Barack Obama e Dilma Rousseff, apresentaram proposta de aliança para a COP-21, destacando o fato de que, desde 2005, os dois países reduziram emissões de gases de efeito estufa, em termos absolutos, “mais do que quaisquer outros países no mundo”. Os dois países pretendem atingir, individualmente, 20% de participação de fontes renováveis — além da geração hidráulica — em suas respectivas matrizes elétricas até 2030.

Obama lançou, no início de agosto, o Plano de Energia Limpas nos Estados Unidos, por meio do qual o setor de energia elétrica do país terá de reduzir em 32%, até 2030, as emissões de gases do



Líderes dos países mais ricos, reunidos na Alemanha: promessa de metas ambiciosas contra emissões de CO₂

efeito estufa em relação aos níveis de 2005. Segundo Obama, cada estado americano vai ter a chance de criar um plano próprio para reduzir as emissões pelo setor energético. A ideia é premiar os estados que começarem a aplicar esses planos antes.

Energias alternativas

A meta de alcançar 20% de fontes renováveis de energia (além da geração hidráulica) até 2030 foi especialmente celebrada por técnicos brasileiros. Atualmente, o Brasil utiliza apenas 9% de energias renováveis, segundo disse à Agência Brasil o secretário de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente, Carlos Klink. Nos Estados Unidos, comparou, apenas 7% da energia (além da geração hidráulica) vem de fontes renováveis. Por isso, a proposta de 20% foi considerada “ambiciosa” pelo secretário.

Em sua conta no Twitter, Mau-

ricio Tolmasquim, presidente da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), vinculada ao Ministério de Minas e Energia, celebrou, no dia 18 de agosto, o fato de a geração de energia de fonte eólica ter superado as demais na Região Nordeste. Ele informou que, em média, a geração eólica atingiu 2.990 MW, contra 2.864 MW das termelétricas e 2.835 MW das usinas hidrelétricas.

Essa é uma constatação que começa a ficar clara também no Poder Legislativo, especialmente no que se refere à utilização de energia solar, abundante em todo o território brasileiro e, em especial, no Nordeste, uma das regiões mais pobres do país. Em junho, os senadores Fernando Bezerra Coelho (PSB-PE) e Walter Pinheiro (PT-BA) conheceram as principais experiências do mundo do setor durante a Conferência Intersolar Eu-

rope 2015, realizada em Munique, na Alemanha.

“Temos que definir metas mais ambiciosas, com leilões periódicos, para que possamos conquistar a confiança de investidores, produtores e fabricantes de painéis fotovoltaicos (captadores e armazenadores de energia solar) e, com isso, gerarmos conhecimento, tecnologia e milhares de empregos”, afirmou Fernando Bezerra.

Por sua vez, Walter Pinheiro elogiou modelos de sucesso na produção comercial e residencial de energia solar que conheceu na Alemanha. Ele observou que o programa habitacional naquele país conta com prédios eficientes e soluções simples de microgeração de energia em residências.



Edição 24, fevereiro de 2015

Além das reuniões e audiências promovidas pela Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo do Senado, esta edição empregou diversas fontes de informação, entre as quais devem ser citadas:

Estudos e artigos científicos

- *A Democracia Federativa Brasileira e o Papel do Senado no Ajuste Fiscal dos Anos 90* (Marcello Simão Branco, Universidade de São Paulo, 2008). <http://bit.ly/1PmJTV2>
- *A Federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil* (Márcio Nuno Rabat, Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2002). <http://bit.ly/1NFoe9X>
- "A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional" (Sérgio de Azevedo e Marcus André Melo, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais* vol. 12, nº 35, 1998). <http://bit.ly/1E6euWb>
- *Anuário Finanças dos Municípios Fluminenses* (Aequus Consultoria,

2014). <http://bit.ly/1E6hFNM>

- *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil* (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2013). <http://bit.ly/1NvrMxF>
- "Breve estudo sobre a estrutura constitucional alemã, o federalismo no país e sua última reforma" (Dante Braz Limongi, Diogo Modesto Pereira e Diogo Njaine Borges, in *Direito, Estado e Sociedade*, nº 39, 2011). <http://bit.ly/1TWbu0t>
- *Desafios do Federalismo Brasileiro: a dimensão econômica-fiscal*, apresentação de José Roberto Afonso (2012). <http://bit.ly/1J2dU8L>
- "Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988" (Celina Souza, in *Revista de Sociologia e Política*, nº 24, 2005). <http://bit.ly/1K6Pq2k>
- *Financiamento da Saúde: Brasil e outros países com cobertura universal* (Consultoria de Orçamento e Finanças da Câmara dos Deputados, Nota Técnica 12/2013). <http://bit.ly/1whKOY>
- "Formulação de políticas em um sistema federal: a experiência nos Estados Unidos em educação e saúde" (John Portz, in *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, nº 9, 2011). <http://bit.ly/1JjpWOO>
- "ICMS: como era, o que mudou ao longo do tempo, perspectivas e novas mudanças" (Fernando Rezende, in *Cader nos Fórum Fiscal* nº 10, 2009). <http://bit.ly/1KwsUvJ>
- *Índice Firjan de Gestão Fiscal* (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, 2015). <http://bit.ly/1URj4Mm>
- "O federalismo no Brasil e nos Estados Unidos: um estudo comparado numa abordagem histórica" (Marcelo Simões dos Reis, in *Revista do Progra-*

ma de Mestrado em Direito do Uniceub, vol. 2, nº 1, 2005). <http://bit.ly/1J4C7gN>

- "O papel atual do Senado na Federação brasileira" (Rodrigo Chaves de Freitas, in *Revista Jus Navigandi*, ano 14, nº 2.144, 2009). <http://bit.ly/1fpMeID>
- Pacto Federativo, apresentação de José Roberto Afonso (2015). <http://bit.ly/1NDvAuP>
- *Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: uma estimativa de custos* (Luiz Ricardo Cavalcante, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2014). <http://bit.ly/1h61426>
- "Rendas do petróleo e eficiência tributária dos municípios brasileiros" (Carlos Roberto Alves Queiroz e Fernando Antonio Slai-be Postali, in *Economia & Tecnologia*, ano 6, vol. 22, 2010). <http://bit.ly/1MDZt0Q>

Relatórios

- *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio — relatório nacional de acompanhamento* (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014). <http://bit.ly/1cWZxcO>
- Relatório da comissão especial externa do Senado Federal criada para analisar e propor soluções para questões relacionadas ao sistema federativo (2012). <http://bit.ly/1Nvp776>
- Relatório de acompanhamento de conformidade do Tribunal de Contas da União sobre as renúncias tributárias do IPI e IR entre 2008 e 2012 (TCU, 2013). <http://bit.ly/1MDr3vj>
- *Relatório de Gestão Fiscal Consolidado* (Tesouro Nacional, 2015). <http://bit.ly/1PkDERw>
- *Relatório do Desenvolvimento Humano* (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2014). <http://bit.ly/1JrsZpS>





Grandes temas nacionais

discussão!

A cada edição, a cobertura completa de um assunto debatido no Senado Federal que afeta a vida de milhões de brasileiros. Leia esta e as demais edições também em www.senado.leg.br/emdiscussao



O DESAFIO DA ENERGIA



REFORMA POLÍTICA



ESCASSEZ DE ÁGUA



RESÍDUOS SÓLIDOS



ESPIONAGEM CIBERNÉTICA



COPA DO MUNDO



FINANCIAMENTO DA SAÚDE



MOBILIDADE URBANA



TERRAS-RARAS



DÍVIDA PÚBLICA



ADOÇÃO



EDUCAÇÃO PÚBLICA



Já reparou como as leis transformam a nossa vida?

Lei 10.674/2003
Obriga a informação sobre a presença de glúten nas embalagens de todos os alimentos industrializados

Lei 11.910/2009
Obriga que carros novos sejam equipados com airbags frontais para motorista e passageiro

Lei 12.899/2013
Altera o Estatuto do Idoso, garantindo prioridade e segurança no embarque e desembarque de transportes coletivos



Todos os dias você convive com benefícios que só são possíveis devido a leis aprovadas no Congresso Nacional. Acompanhe os projetos de lei em tramitação, os trabalhos, as discussões e a atuação dos parlamentares. Participe das decisões do país. Exerça sua cidadania. As votações na Câmara e no Senado de hoje serão as leis que transformarão sua vida amanhã.

senado.leg.br/ecidadania



SENADO
FEDERAL

