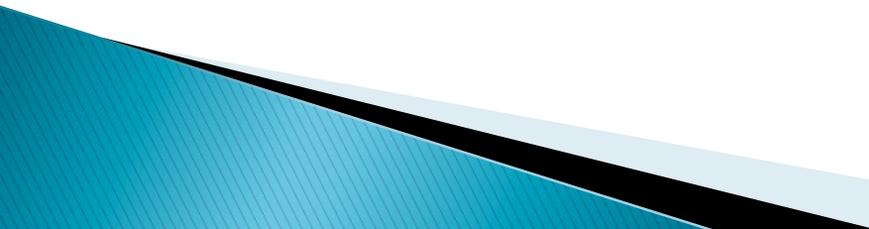


FEDERALISMO FISCAL E REFORMA
TRIBUTÁRIA
BASTA DE REMENDOS
PRECISAMOS DE UM NOVO
MODELO

FERNANDO REZENDE
FGV/EBAPE

CINCO QUESTÕES QUE PRECISAM CONSTAR DA PAUTA DOS DEBATES

- ▶ Dinâmica e Inércia
 - ▶ Concentração e fragmentação
 - ▶ Diversidade e Uniformidade
 - ▶ Disparidades e Identidade
 - ▶ Remendar ou Reformar?
- 

DINÂMICA E INÉRCIA

- ▶ TRANSFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS E ALTERAÇÕES PONTUAIS NA ARQUITETURA DO MODELO DE 1963 ACARRETARAM SEVERAS DISTORÇÕES
- ▶ MUDANÇAS NA REPARTIÇÃO DO FPM E NA COTA-PARTE DO ICMS ROMPERAM A LÓGICA DO MODELO EM ASSINTONIA COM A AUTONOMIA POLÍTICA

CONCENTRAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO

- ▶ CONCENTRAÇÃO DA POPULAÇÃO E DAS DEMANDAS DOS CIDADÃOS E FRAGMENTAÇÃO POLÍTICA.
- ▶ 40% DE AUMENTO NO NÚMERO DE MUNICÍPIOS E 90% DESSE CRESCIMENTO DEVEU-SE À CRIAÇÃO DE UNIDADES COM MENOS DE 20 MIL HABITANTES.

DIVERSIDADE E UNIFORMIDADE

- ▶ DIVERSIDADE DE SITUAÇÕES COM CENTRALIZAÇÃO DO PODER NA CONTRAMÃO DA DEMANDA POR AUTONOMIA MUNICIPAL .
- ▶ CENTRALIZAÇÃO E UNIFORMIDADE E DE REGRAS APLICADAS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS GERAM AMBIENTE HOSTIL À EFICIÊNCIA DA GESTÃO MUNICIPAL

DISPARIDADES E IDENTIDADE

- ▶ GRANDES DISPARIDADES FISCAIS E NO PERFIL, NA NATUREZA E INTENSIDADE DAS DEMANDAS DOS CIDADÃOS DIFICULTA A IDENTIFICAÇÃO DE SITUAÇÕES SIMILARES
 - ▶ O QUE IDENTIFICA GRUPOS DE MUNICÍPIOS HOJE EM DIA? CASO DO G-100 É EMBLEMÁTICO
- 

IDENTIDADE E REPRESENTAÇÃO

- ▶ MULTIPLAS IDENTIDADES CRIAM PROBLEMAS PARA A CONSTRUCAO DE UMA AGENDA COMUM NA DEFESA DOS INTERESES MUNICIPALISTAS NA POLITICA NACIONAL.

REMENDAR OU REFORMAR?

- ▶ O federalismo não foi devidamente discutido na Constituinte– A fonte original foi abandonada
- ▶ Desatenção aos possíveis desdobramentos das modificações efetuadas em 1988.
- ▶ Os sucessivos remendos aplicados nas últimas décadas contribuíram para acentuar as distorções e agravar os desequilíbrios federativos.
- ▶ A rigidez resultante disto de uma paisagem marcada por enormes transformações no território que a circunda.
- ▶ E o que se vê agora é uma imagem que não guarda qualquer semelhança com a fonte original.

A fonte original



1988 : A nova agenda do Estado e a federação.

- ▶ Uma nova solução para um velho conflito?
- ▶ Demandas da federação reproduziram velho padrão: redistribuir receitas tributárias, ignorando riscos das medidas adotadas para implementar a nova agenda.
- ▶ Nova agenda do Estado foi centralizada no governo federal – financiamento e regulação.
- ▶ Medidas defendidas pelos estados e municípios para redistribuir receitas facilitaram a ampliação de conflitos (imp únicos, alíquotas, desequilíbrios representação, serviços, Confaz, base fundos, congelamento de percentuais...)

A centralização das responsabilidades pela nova agenda do Estado foi impulsionada:

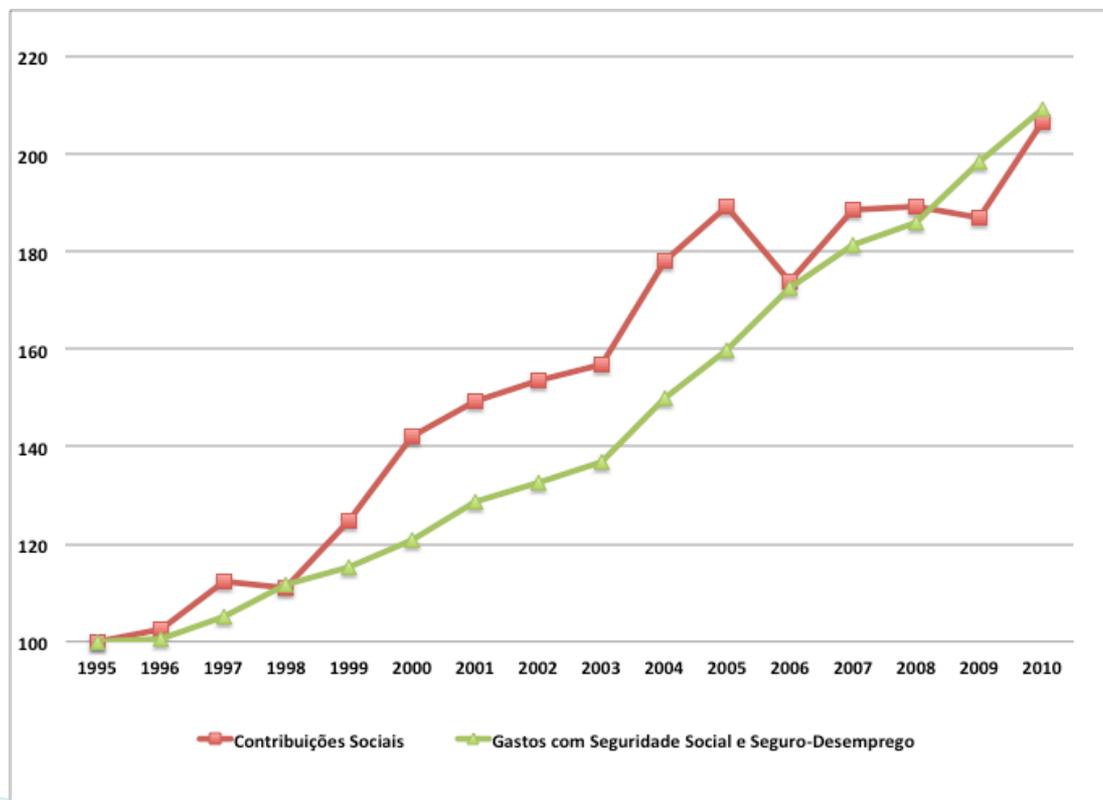
- ▶ **Pela opção adotada para promover o ajuste fiscal**
- ▶ **Pelo ritmo acelerado da urbanização**
 - Concentração populacional e urbanização da pobreza
- ▶ **Pela velocidade das mudanças no perfil demográfico e socioeconômico da população.**
- ▶ **Pelo novo contexto político – fragmentação partidária e meios utilizados para sustentar a governabilidade democrática**

Casamento das agendas econômica e social do GF atropelou a federação

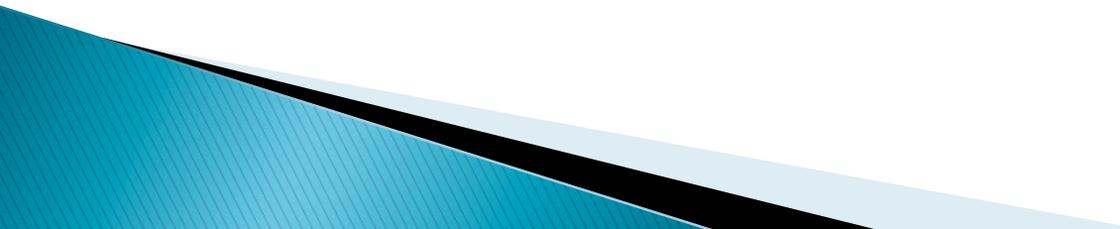
- ▶ Riscos envolvidos na dualidade de regimes tributários não foram bem avaliados.
- ▶ Eles se manifestaram com clareza quando foi necessário fazer um forte ajuste fiscal para salvar o real.
- ▶ Os benefícios da estabilização monetária patrocinaaram o casamento dessas duas agendas
- ▶ Essa união amparou a expansão dos programas de transferência de renda e destruíram a qualidade da tributação.
 - Multiplicação de incidências e competição pela exploração das bases tributárias.
 - queda e instabilidade das transferências– constitucionais e orçamentárias.

O efeito cremalheira

**Evolução da Arrecadação de Contribuições Sociais e dos
Gastos com Seguridade Social e Seguro-Desemprego: 1995 – 2010**
Índice calculado com base em valores corrigidos pelo DI do PIB (1995 =100)



Por que a atual crise do federalismo requer medidas diferentes das adotadas no passado?

- ▶ Não há espaço para redistribuir receitas – federação entra em choque com a agenda social
 - ▶ É preciso discutir a revisão da agenda do Estado em face das novas demandas da sociedade por melhores serviços públicos.
 - ▶ E destacar a importância de um novo modelo de repartição das responsabilidades do Estado na federação para esse objetivo.
- 

O que precisa ser contemplado na busca de novas soluções?

- ▶ Direcionar o foco para as responsabilidades: urbanização, demandas sociais e a revisão da agenda do Estado brasileiro.
 - ▶ Por em debate a repartição das responsabilidades – substituir centralização por cooperação
 - ▶ Construir um novo modelo de federalismo fiscal – equilíbrio na repartição de responsabilidades e de recursos
- 

Como as explicações para essa situação poderiam ajudar a encontrar caminhos para equacionar o problema?

- ▶ O reconhecimento da impossibilidade de solucioná-lo por meio de arranjos improvisados e pontuais–
- ▶ Cada caso tem suas particularidades. A identidade está nos problemas mas as explicações são diferentes. Qual a chance de as boas intenções do estatuto da metrópole serem efetivadas?
- ▶ **A superação das dificuldades para formar uma agenda coletiva dos interesses municipalistas no contexto das enormes disparidades existentes.**
- ▶ A possibilidade de explorar as implicações do descolamento da geografia política da geografia socioeconômica municipal.

Em busca da autonomia perdida.

- ▶ Seguir as pistas para redescobrir a fonte e reparar os estragos provocados pelo tempo.
- ▶ Redirecionar o foco do diagnóstico para o orçamento – a tripla face dos desequilíbrios financeiros – carência, ingerência e falta de aderência – vícios da centralização e virtudes da cooperação.
- ▶ O foco na repartição das receitas estimula o conflito (federalismo e seguridade social) O foco no orçamento favorece a cooperação.
- ▶ Não se trata apenas de discutir a reforma tributária. Importa tratar de um novo modelo de federalismo fiscal –

Reforma Tributária e Federalismo fiscal

- ▶ Abandonar a crença na inviabilidade de uma reforma abrangente.
 - ▶ Construir uma agenda de reforma apoiada na conscientização da importância de agir coletivamente.
 - ▶ Eleger uma bandeira
 - ▶ Dar um tratamento conjunto aos principais componentes da agenda federativa
 - ▶ Definir estratégias e traçar o caminho e as etapas a serem percorridas para alcançá-lo.
- 

Construir um novo modelo de federalismo fiscal– a Plataforma

- ▶ Recuperar a noção de um sistema tributário nacional.
 - Harmonização e compartilhamento de bases tributárias com eliminação de barreiras tributárias
 - Flexibilidade para adaptações às mudanças em curso com o avanço da economia digital
 - ▶ Reconstruir um sistema de transferências.
 - Compensação, equiparação e cooperação
 - ▶ Modernizar o processo orçamentário
 - Equilíbrio recursos e responsabilidades
 - ▶ Aperfeiçoar o regime de garantias financeiras dos direitos sociais.
 - ▶ Adotar uma nova política de desenvolvimento regional.
- 

E reforçar os pilares que sustentam o equilíbrio federativo.

- ▶ Recuperar as virtudes do regime federativo: conciliar a diversidade de situações com a unidade de propósitos.
 - ▶ Destacar sua importância para o fortalecimento da democracia.
 - ▶ Promover e sustentar a cooperação dos entes federados com vistas à estabilidade macroeconômica, o desenvolvimento do país e o bem-estar dos cidadãos..
 - ▶ Evitar que o avanço do processo de integração internacional concorra para a desintegração nacional.
- 

Restaurar a essência do federalismo: unidade na diversidade

- ▶ “o uso da preposição *na* para conectar as duas palavras procura ressaltar que a unidade pode estar ancorada na diversidade, que a diversidade pode contribuir para a unidade, que a unidade não deve dissolver a diversidade na homogeneidade, e que unidade e diversidade não podem ser necessariamente vistas como contraditórias” (Watts e Kincaid, conferência internacional sobre o federalismo, Índia, 2007).