

A Federação numa encruzilhada: conflitos e desafios

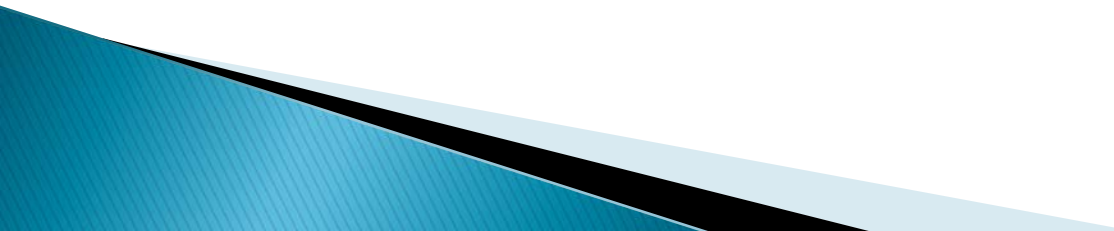
Fernando Rezende

Comissão Senado do Futuro, outubro 2013

O que aconteceu com a nossa federação?

Perdeu o rumo– não sabe para onde ir

Acumulou fragilidades e desequilíbrios

- ▶ Forte queda da participação dos estados na repartição do bolo fiscal
 - ▶ Enormes disparidades nas capacidades de atendimento das demandas de suas populações.
 - ▶ Perda de influência dos entes federados na política nacional
 - ▶ Governantes suportam o ônus político gerado pela incapacidade para evitar a deterioração da infraestrutura urbana e melhorar a qualidade dos serviços públicos.
- 

O cobertor encolheu

EVOLUÇÃO DA DIVISÃO FEDERATIVA DA RECEITA TRIBUTÁRIA - 1960/2011

(conceito contas nacionais)

Conceito	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
ARRECADAÇÃO DIRETA								
1960	11,14	5,45	0,82	17,41	64,0	31,3	4,7	100,0
1965	12,08	5,85	1,06	18,99	63,6	30,8	5,6	100,0
1983	20,66	5,56	0,75	26,97	76,6	20,6	2,8	100,0
1988	16,08	5,74	0,61	22,43	71,7	25,6	2,7	100,0
1991	16,01	7,86	1,36	25,24	63,4	31,2	5,4	100,0
2000	20,77	8,61	1,77	31,15	66,7	27,6	5,7	100,0
2011	24,60	9,18	2,06	35,83	68,6	25,6	5,7	100,0
RECEITA DISPONÍVEL								
1960	10,37	5,94	1,11	17,41	59,5	34,1	6,4	100,0
1965	10,40	6,67	1,92	18,99	54,8	35,1	10,1	100,0
1983	18,82	5,75	2,40	26,97	69,8	21,3	8,9	100,0
1988	13,48	5,97	2,98	22,43	60,1	26,6	13,3	100,0
1991	13,81	7,47	3,96	25,24	54,7	29,6	15,7	100,0
2000	17,38	8,19	5,58	31,15	55,8	26,3	17,9	100,0
2011	20,46	8,84	6,52	35,82	57,1	24,7	18,2	100,0

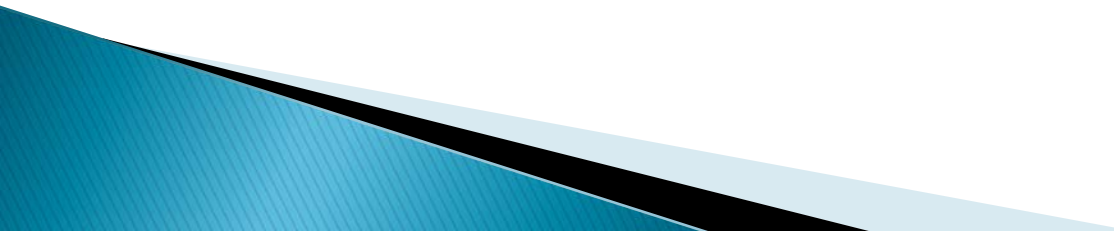
Elaboração própria. Fontes primárias: STN, SRF, IBGE, Ministério da Previdência, CEF, Confaz e Balanços Municipais.

Anos selecionados de mudanças institucionais mais relevantes ou de variações nas participações relativas da receita disponível.

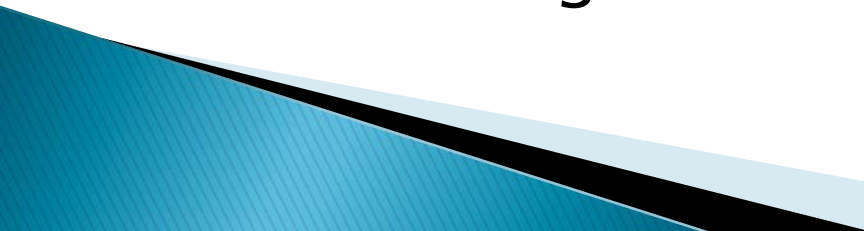
Metodologia das contas nacionais inclui impostos, taxas e contribuições, inclusive CPMF, FGTS e royalties, bem assim dívida ativa.

Receita Disponível = arrecadação própria mais e/ou menos repartição constitucional de receitas tributárias e outros repasses compulsórios.

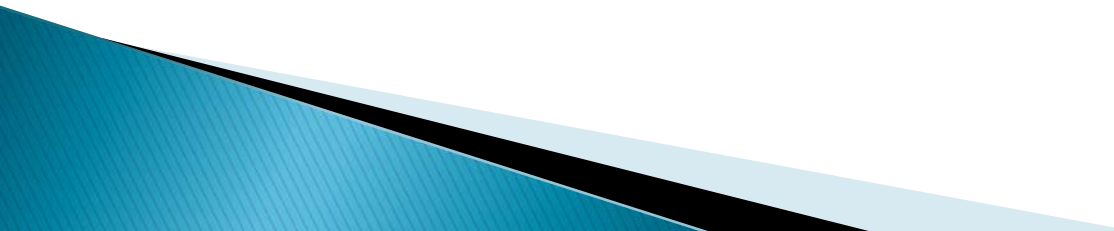
Perdeu autonomia

- ▶ Não tem espaço para decidir sobre o uso dos recursos orçamentários.
 - ▶ Crescente interferência do governo federal nas finanças estaduais e municipais (desonerações, base fundos, pisos salariais) – maiores encargos e menores recursos
 - ▶ Impossibilidade de exercício da competência concorrente.
 - ▶ Municípios ganharam status de entes federados – o que mudou na prática?
- 

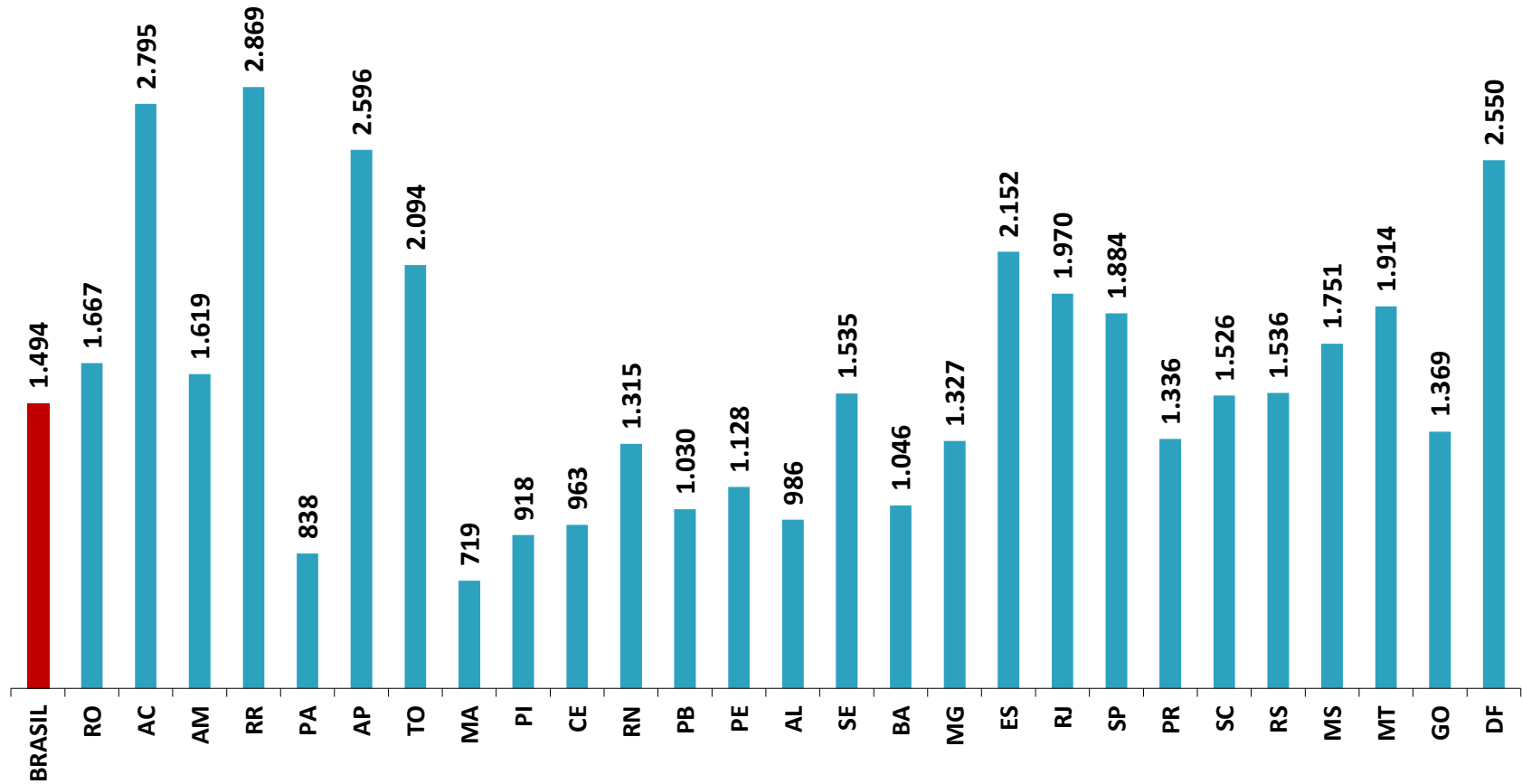
Envolveu-se em conflitos e disputam um espaço cada vez menor.

- ▶ Estados sustentam uma disputa fratricida – redistribuir para encolher.
 - ▶ Não conseguem construir uma agenda de mudanças baseada na percepção dos interesses coletivos
 - ▶ Sofrem de aguda miopia. Não enxergam adiante
 - ▶ Perdem-se na busca de socorros emergenciais.
 - ▶ Não conseguem encontrar o rumo
- 

Que foram de tornando cada vez mais acirrados

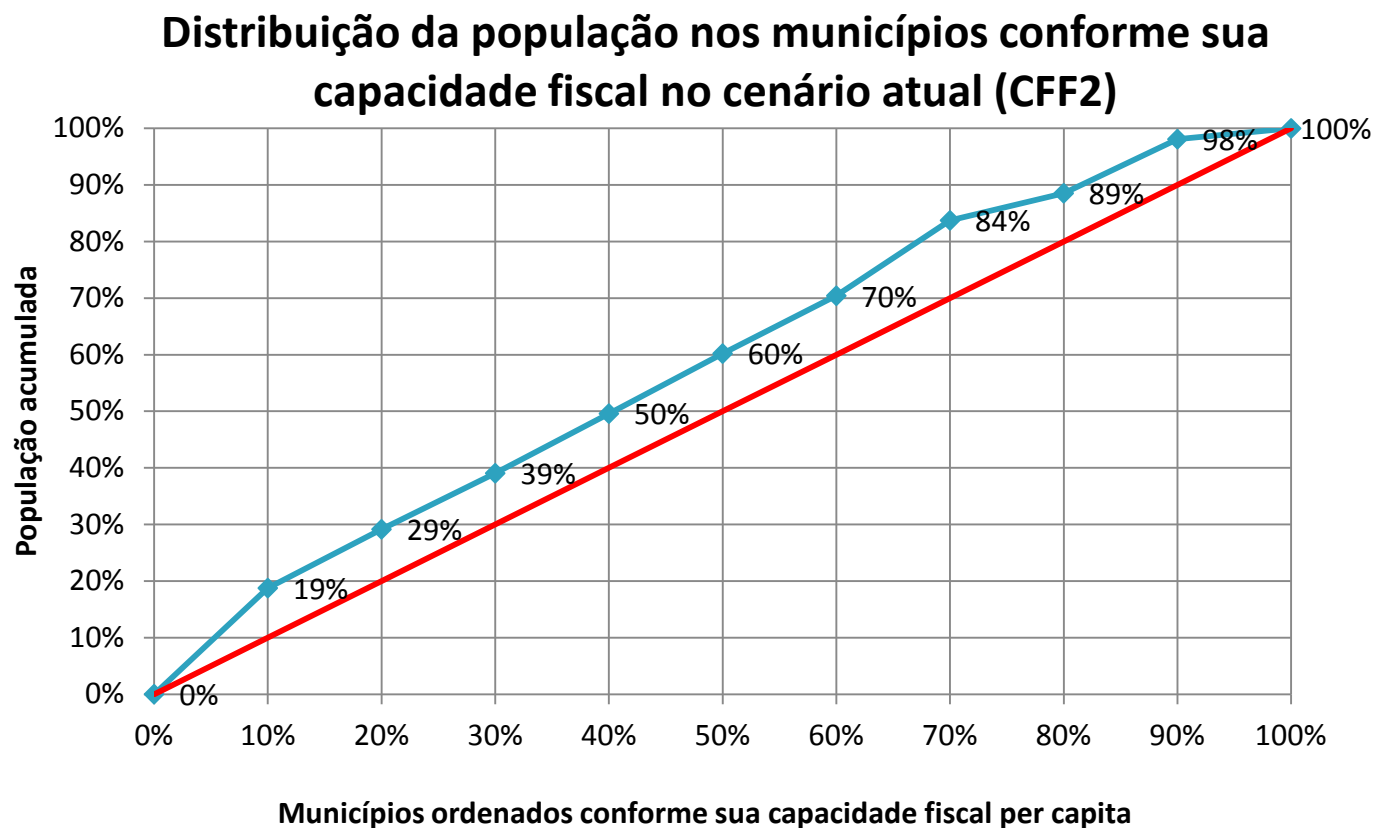
- ▶ Disparidades regionais – convergência dos PIBS regionais estancou há duas décadas
 - ▶ Urbanização, pressões sociais e guerra fiscal
 - ▶ Rigidez das regras e velocidade da dinâmica socioeconômica acentuam os desequilíbrios.
 - ▶ Desequilíbrios fiscais e vinculações uniformes não geram condições para proporcionar a isonomia de oportunidades de ascensão social
 - ▶ Abertura da economia e novas tecnologias exigem a construção de um projeto que harmonize interesses nacionais e regionais.
- 

Disparidades de oportunidades de ascensão social



Disparidades fiscais– municípios

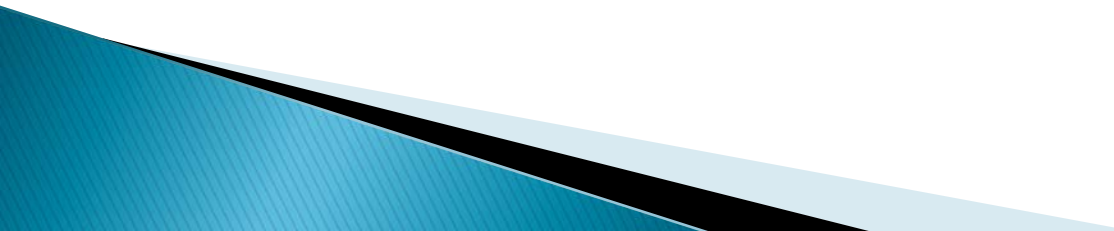
Após o FPM



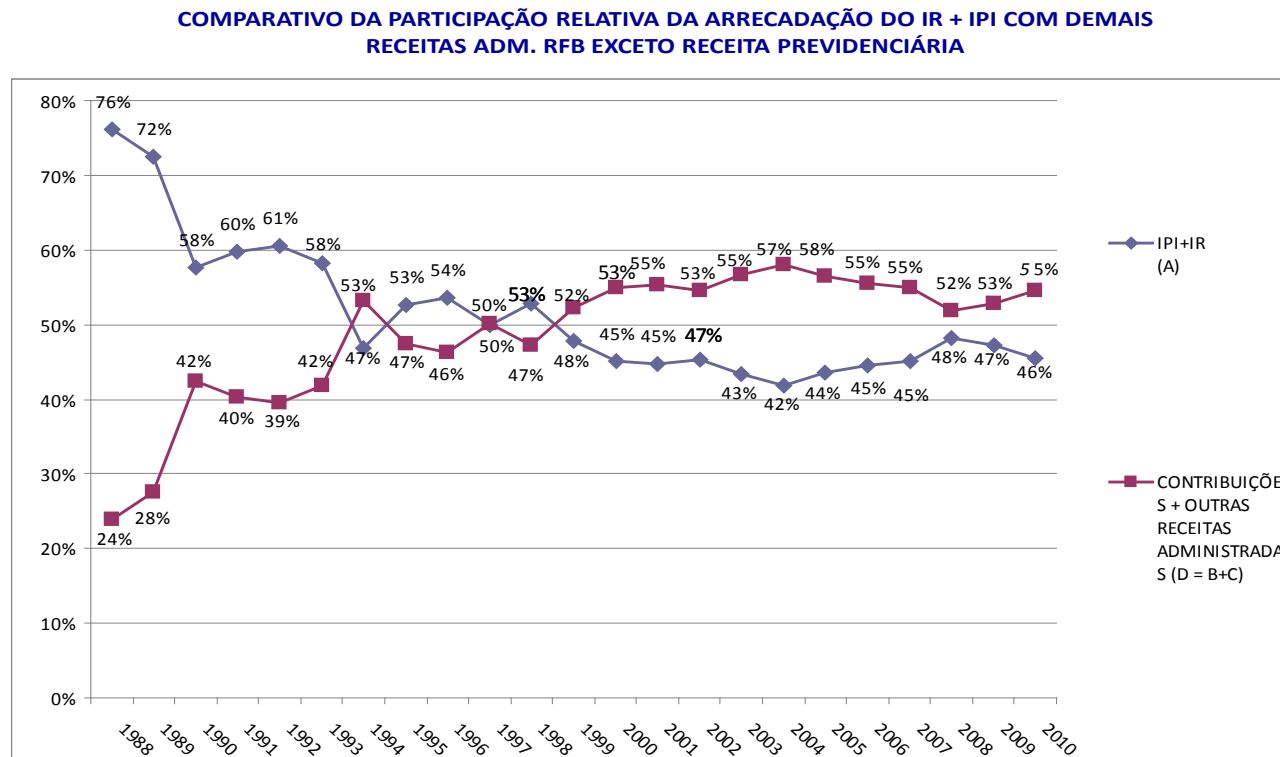
CFF1 = arrecadação de tributos próprios (ISS, IPTU, ITBI, IRRF, taxas e contribuição de melhoria) + devolução da parcela devida aos municípios de impostos arrecadados por terceiros (ICMS, IPVA, ITR e IOF-ouro) + multas e juros + receita da dívida ativa.

**Qual a explicação para o
ocorrido?**

O espírito que presidiu a reforma de 1988 foi abandonado

- ▶ A descentralização foi substituída pela desconcentração
 - ▶ A autonomia foi sufocada por uma crescente centralização.
 - ▶ As agendas federativa e social entraram em conflito.
 - ▶ Não foram criadas instituições adequadas para lidar com os conflitos federativos – sobreviveu o CONFAZ – e criou-se um espaço próprio para tratar da relação GF–municípios
- 

Conflito das agendas: impostos versus contribuições

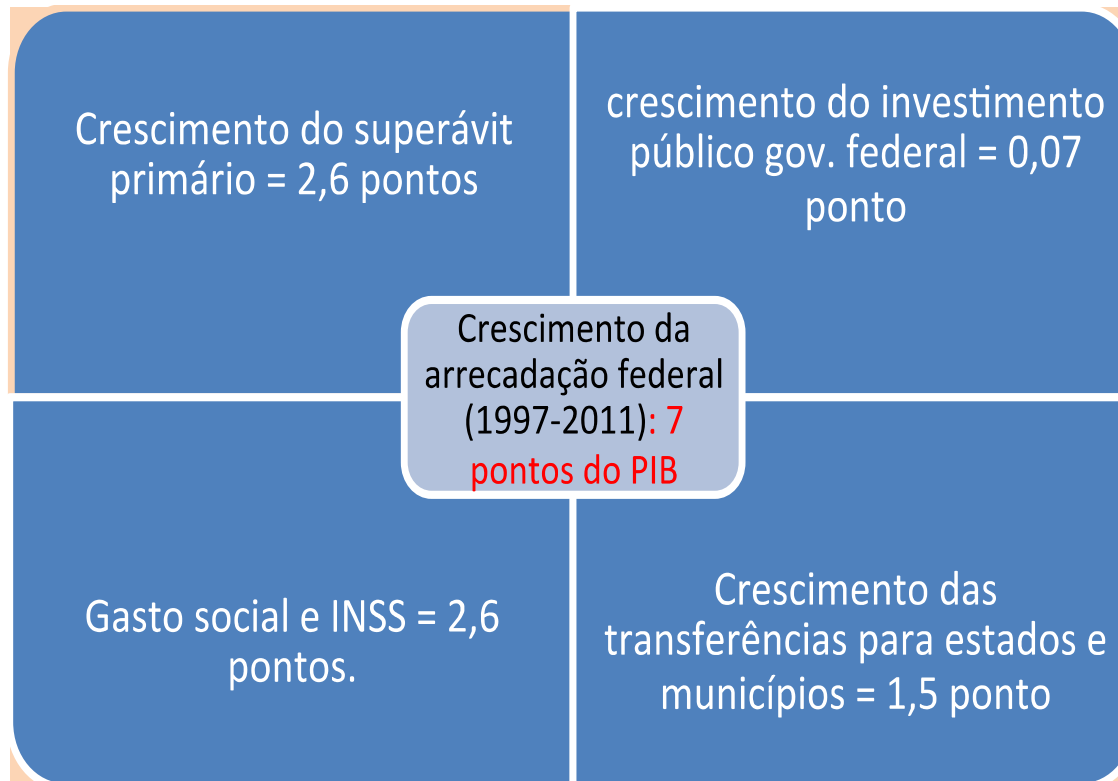


União das agendas macroeconômica e social do GF atropelou a federação

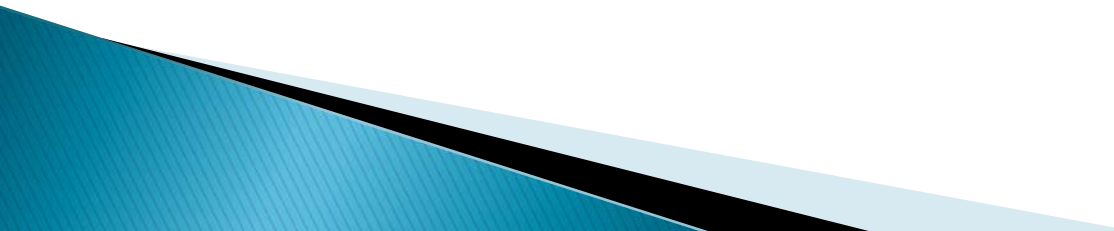
- ▶ Riscos envolvidos na dualidade de regimes tributários não foram bem avaliados.
- ▶ Eles se manifestaram com clareza quando foi necessário fazer um forte ajuste fiscal para salvar o real.
- ▶ Os benefícios da estabilização monetária patrocinaram a união dessas duas agendas
 - não se viu no Brasil o que ocorre agora na Europa.
- ▶ Essa união amparou a expansão dos programas de transferência de renda.
 - competição pela exploração das bases tributárias.
 - queda e instabilidade das transferências– constitucionais e orçamentárias.

A união das agendas macroeconômica e social

Repartição do crescimento da arrecadação federal – 1997–2011



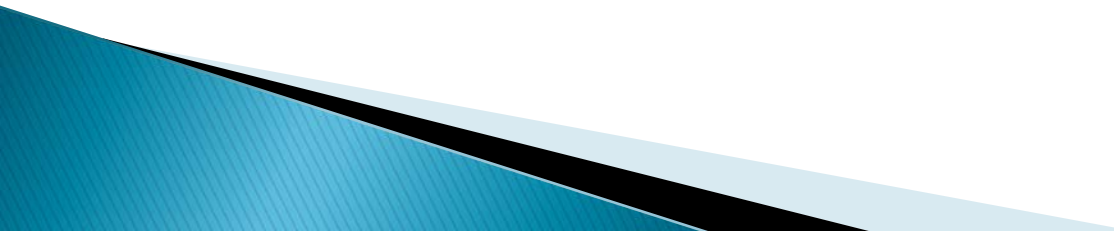
Federação sofreu o impacto de fortes ventos vindos do exterior e perdeu o rumo

- ▶ Abertura da economia, avanços tecnológicos e ineficiências tributárias afrouxaram os laços econômicos entre as regiões brasileiras e fomentaram o acirramento da guerra fiscal
 - ▶ Afogou-se em antagonismos que impedem a percepção da importância de uma atuação pautada pelos interesses coletivos.
 - ▶ E atolou-se no predomínio do individualismo e do improvisado.
- 

E assiste à erosão das suas finanças.

- ▶ Competição pela exploração de bases tributárias limita espaço para ampliar recursos próprios.
- ▶ Base das transferências encolhe em razão do crescimento das contribuições e das desonerações tributárias (IPI, folha e Cofins).
- ▶ Tecnologia e meio ambiente repercutem na tributação e comunicações e combustíveis.
- ▶ Controles burocráticos dificultam o acesso às transferências
 - Menos da metade dos municípios está habilitada a assinar convênios
 - N° estados que entraram no vermelho
- ▶ Estímulo ao endividamento cria problemas futuros
 - Iremos precisar de uma nova negociação das dívidas?

Por que não há disposição para enfrentar a reforma do federalismo fiscal?

- ▶ Não há clima para avaliar as consequências futuras da manutenção da situação vigente.
 - ▶ Discussão não toma por referência princípios e conceitos.
 - ▶ Manutenção do impasse contribui para a redução do valor agregado internamente e o encolhimento da base tributária nacional
 - ▶ A reforma do ICMS não se resume a um problema dos estados– ela é de interesse da federação.
 - ▶ **O Abismo Federativo**
- 

**O que precisa ser feito para
recuperar o equilíbrio e
fortalecer a federação?**

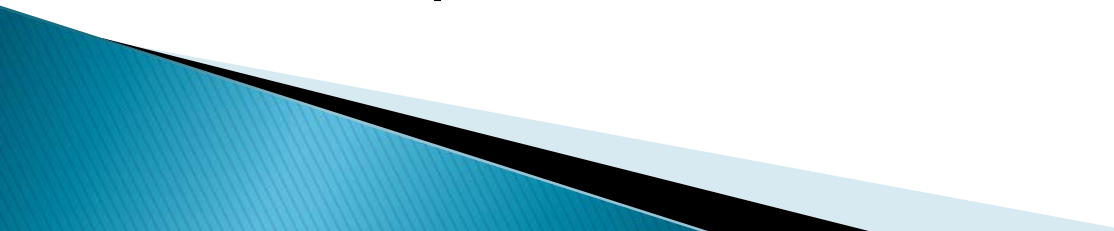
Abandonar o individualismo e o imprevisto

- ▶ Consolidar um diagnóstico abrangente dos problemas
 - Interrupção processo de convergência de rendas
 - Impacto territorial transformações demográficas
 - Instituições e instrumentos não se adaptaram a mudanças no perfil e na intensidade das demandas
- ▶ Recuperar a importância da história.
 - Origem e problemas acumulados pelo ICMS
 - Por que foi instituído o diferencial de alíquotas interestaduais?
 - Por que cresceram os conflitos em torno da repartição do FPE e do FPM?
 - Por que algumas mudanças promovidas na última fase do regime militar não foram discutidas em 1988 (pacote de abril de 1977)

História: Centralização, Descentralização e federalismo: um conflito não resolvido

- ▶ **Autoritarismo, reformas e descentralização fiscal**
 - Planejamento, políticas nacionais e controle das administrações estaduais
 - Ampliação de políticas sociais e reforço do poder municipal.
- ▶ **Democracia, descentralização e regionalismo**
 - Descentralização fiscal, disparidades econômicas e desequilíbrios fiscais
 - Desequilíbrios políticos e fiscais acirram os conflitos regionais e federativos– provocam o retorno do pêndulo.
- ▶ **Democracia, centralização e federalismo**
 - 1988: nova proposta para o velho conflito e o descompasso convergência econômica e social
 - Novos desafios para o federalismo

Lições da história

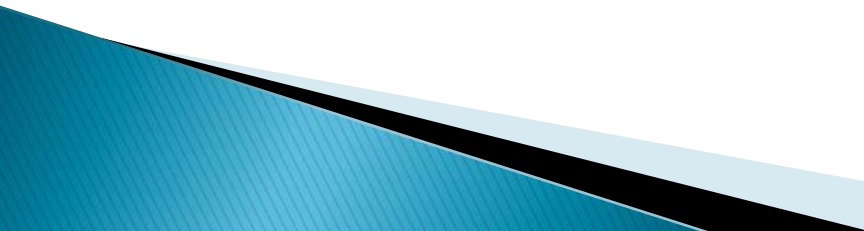
- ▶ Alternância de regimes revela fragilidades do federalismo.
 - ▶ Ausência de estratégia – mudanças abruptas são facilmente revertidas.
 - ▶ Descentralização fiscal não promove o fortalecimento do federalismo– necessário discutir competências e orçamento.
 - ▶ Políticas sociais e centralização do poder – como superar o velho conflito?
 - ▶ Novos desafios: globalização, urbanização, municípios e federalismo
- 

**A novidade:centralização
na democracia. Qual o
futuro do federalismo?**

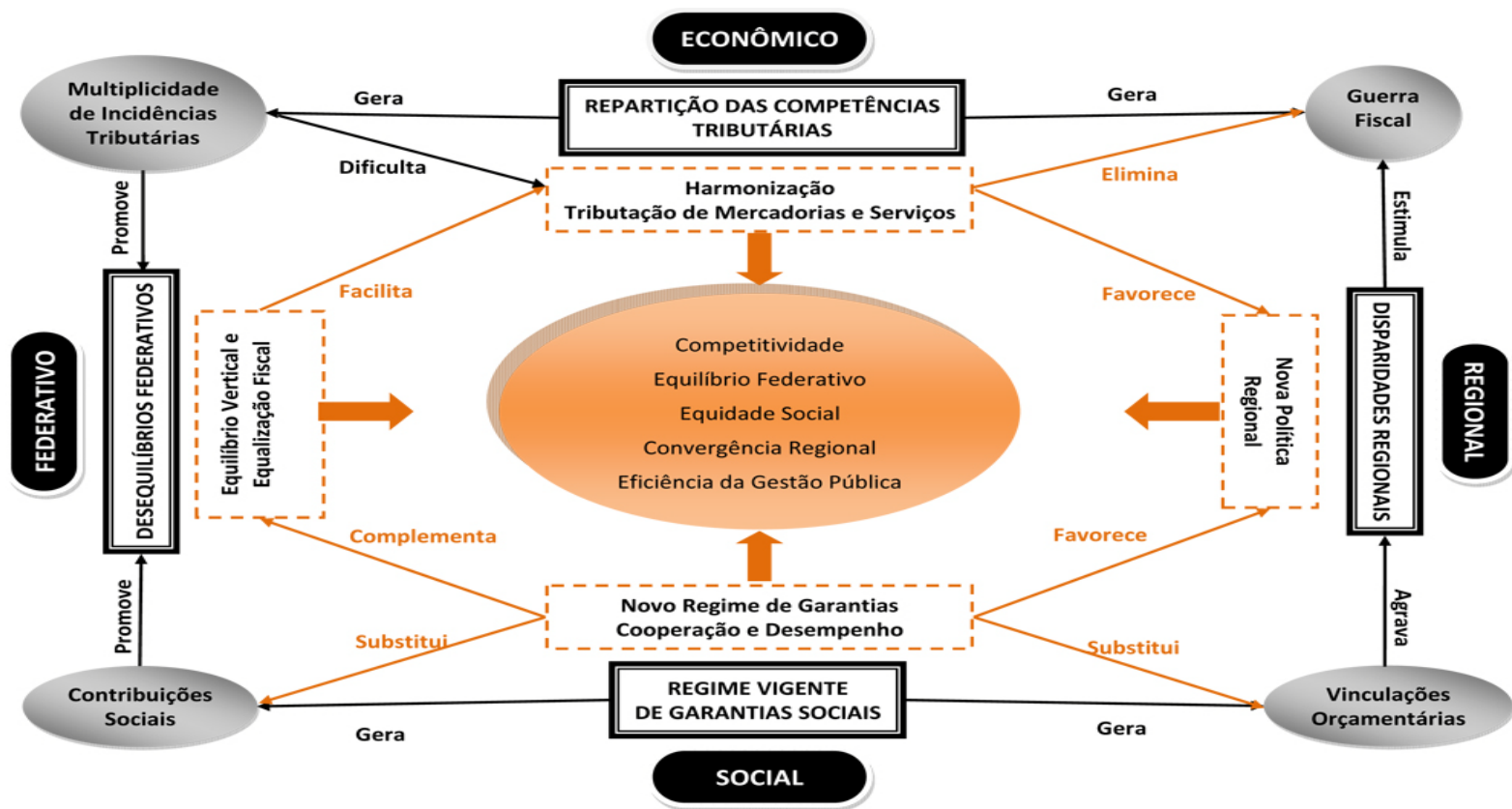
Federalismo, eficiência econômica e disparidades regionais e sociais

- ▶ Que princípios devem ser observados na elaboração de proposta de construção de um novo equilíbrio federativo?
 - **Coesão** – preservação e fortalecimento da coesão entre os entes federados
 - **Isonomia** – de oportunidades de ascensão social
 - **Equiparação** – das capacidades de prover de bens e serviços essenciais à redução das disparidades socioeconômicas..
 - **Cooperação** – na formulação e na gestão das políticas públicas, tendo em vista a eficiência e a eficácia da gestão pública.
- ▶ Um novo modelo de federalismo fiscal

Construir um novo modelo de federalismo fiscal– a Plataforma

- ▶ Recuperar a noção de um sistema tributário nacional.
 - Harmonização das bases e eliminação de barreiras tributárias
 - ▶ Reconstruir um sistema de transferências.
 - Compensação e equiparação
 - ▶ Aperfeiçoar o regime de garantias financeiras dos direitos sociais.
 - ▶ Recuperar a capacidade de formular e executar políticas públicas
 - Competência legislativa e autonomia orçamentária
 - ▶ Adotar uma nova política de desenvolvimento regional.
- 

A plataforma fiscal



A construção de um novo
modelo de federalismo
fiscal é o caminho a ser
adotado na encruzilhada