

**XVIII Encontro Regional de Economia
Anpec-BNB**

**Federalismo Econômico e Desenvolvimento
do Nordeste – Estado da Arte**

**Jair do Amaral Filho
Universidade Federal do Ceará-UFC/CAEN
BNB/ANPEC, Fortaleza
19 de julho de 2013**



01 União

26 Estados; 01 DF

5.570 Municípios

Quatro Princípios Fundamentais do Federalismo, em ambiente democrático com desigualdades regionais

Esfera dos Entes Federados

(i) Autonomia (relativa)

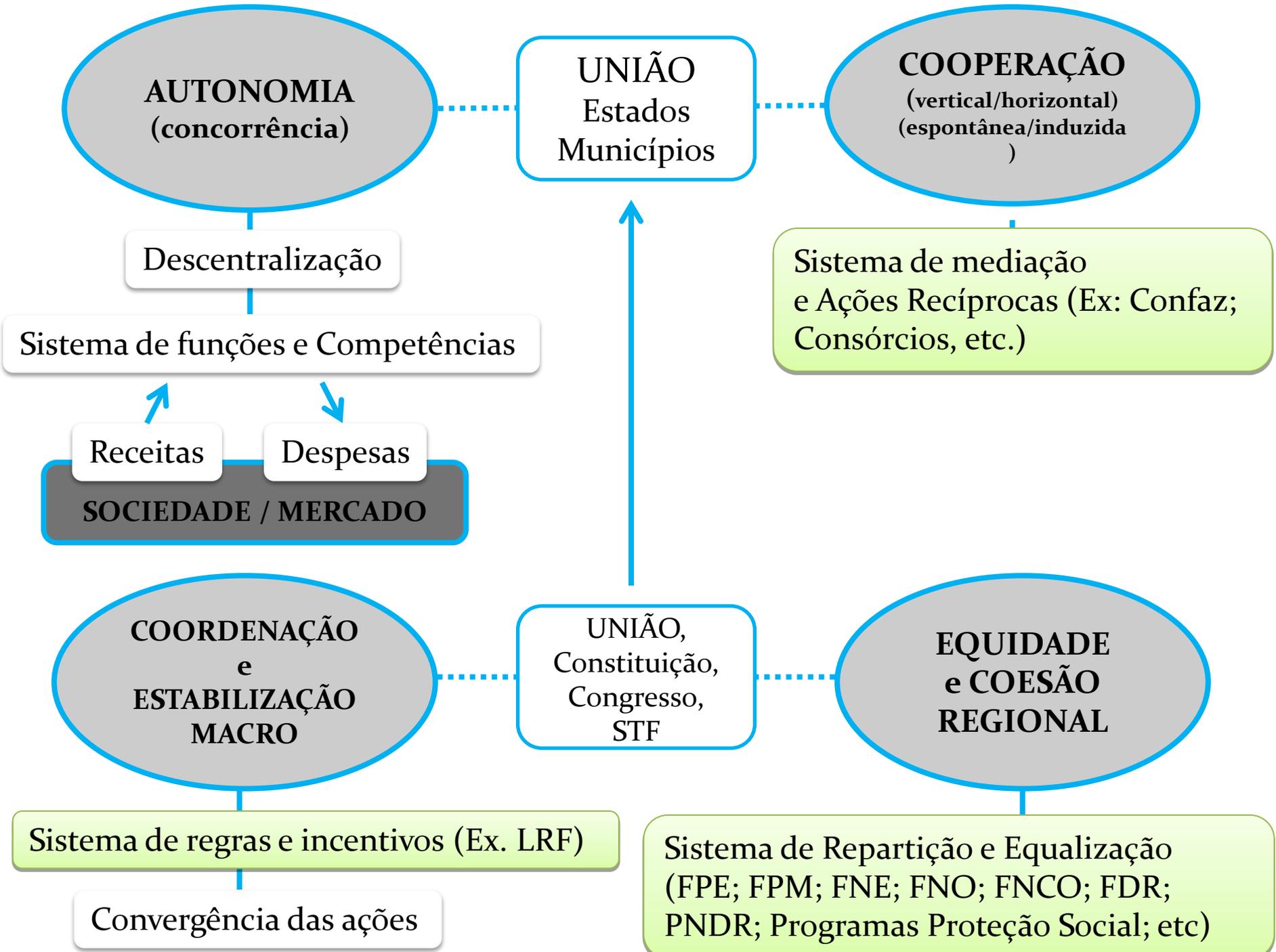
(ii) Cooperação

Esfera da União

(iii) Coordenação e Estabilização Macro

(iv) Equidade – coesão regional

(Musgrave; Oates; Elazar; Tibout)



AUTONOMIA
(concorrência)

UNIÃO
Estados
Municípios

COOPERAÇÃO
(vertical/horizontal)
(espontânea/induzida)

Descentralização

Sistema de funções e Competências

Sistema de mediação e Ações Recíprocas (Ex: Confaz; Consórcios, etc.)

Receitas

Despesas

SOCIEDADE / MERCADO

COORDENAÇÃO
e
ESTABILIZAÇÃO
MACRO

UNIÃO,
Constituição,
Congresso,
STF

EQUIDADE
e **COESÃO**
REGIONAL

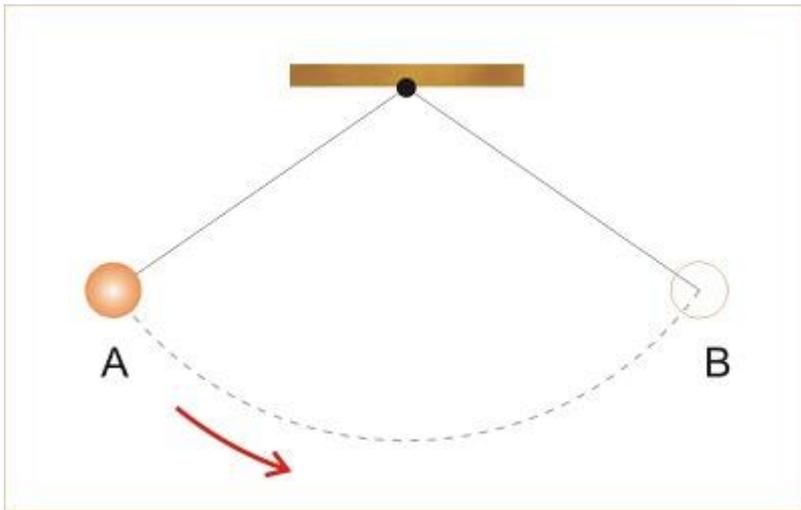
Sistema de regras e incentivos (Ex. LRF)

Convergência das ações

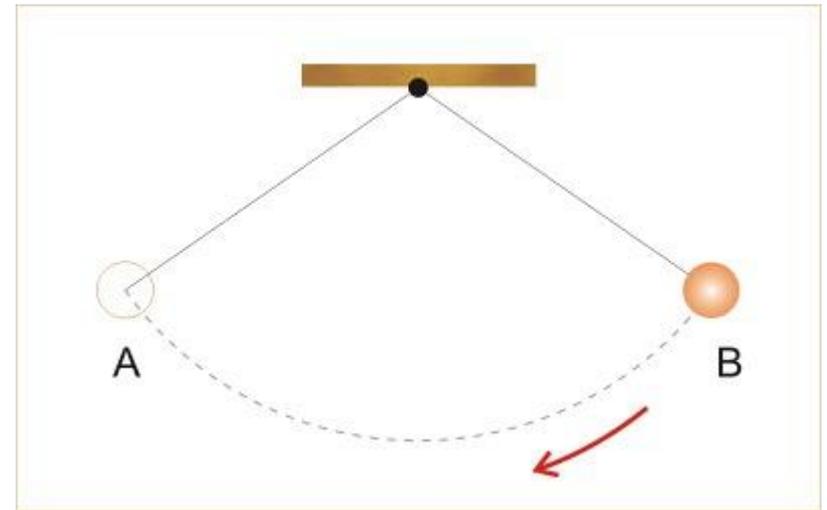
Sistema de Repartição e Equalização
(FPE; FPM; FNE; FNO; FNCO; FDR;
PNDR; Programas Proteção Social; etc)

Federalismo brasileiro: uma trajetória pendular

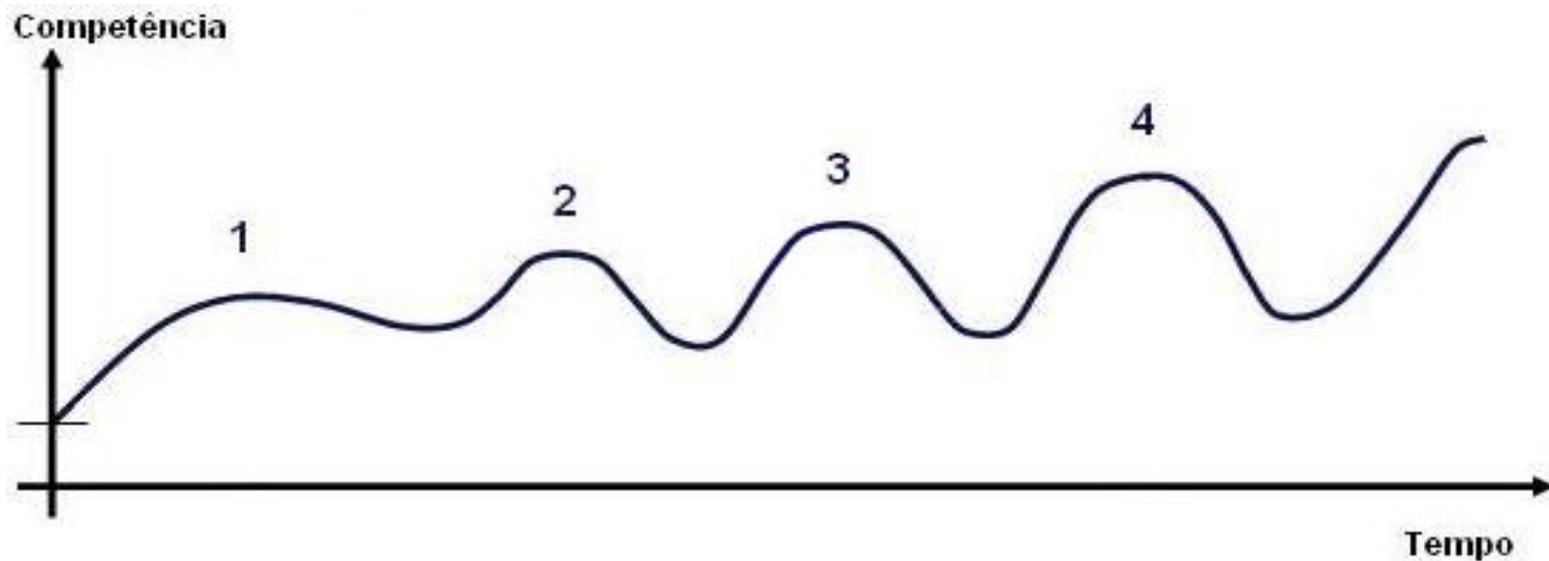
Descentralização



Centralização



Federalismo brasileiro: curva de aprendizagem



Pacto Federativo

Pacto Federativo é o **consenso** entre União e Entes Federados (estados e municípios) em torno do **Arranjo Institucional** responsável pela **combinação dos quatro princípios fundamentais do federalismo.**

Por que um Novo Pacto Federativo Hoje ?

- Porque é necessário repactuar o que não foi pactuado após 1988: i.e., um federalismo solidário/cooperativo;
- A Constituição de 1988, surge no meio de uma conjuntura adversa:
 - (i) Consenso de Washington;
 - (ii) Ambiente externo desfavorável;
 - (iii) Inflação elevada;
 - (iv) Crise fiscal-financeira do estado;

Desfiguração do Pacto => falhas na Coordenação e na Descentralização; e tb. enfraquecimento dos princípios Cooperação e Coesão Regional => ambiente federativo de conflito

“Pacto federativo” de 1988: construção desfigurada (um balanço)

- **Autonomia:** descentralização positiva dos serviços (saúde, educação e saneamento); mas descentralização das responsabilidades foram incompatíveis com as transferências de recursos aos estados e municípios; além da baixa “autonomia real” da parte dos municípios pequenos
- **Cooperação:** a cooperação vertical foi obtida tardiamente por iniciativa da União (LRF); mas a cooperação horizontal se deteriorou entre os estados (concorrência fiscal desorganizada); quanto aos municípios, a cooperação avançou relativamente, mas com baixa efetividade (formação de consórcios);
- **Coordenação e Estabilização Macro:** estabilização avançou mas a coordenação tornou-se mais centralizada imperfeita nos estímulos pela (i) renegociação e controle das dívidas dos Estados/Municípios pela União e (ii) receitas não compartilhadas; (iii) falhas no sistema de incentivos à descentralização na oferta de serviços;
- **Equidade Coesão Regional:** avançou nos fluxos (FPE; FPM; Fundos Constitucionais; FDR; transferências de Renda (PBF)), mas avanço é lento na formação de ativos/estoques = Passividade das políticas estruturantes explícitas de desenvolvimento regional e baixo nível dos investimentos regionais; esvaziamento dos órgãos de desenvolvimento regional;

Nordeste dentro da construção desconfigurada

- Aparentemente, o **Nordeste manteve-se estável dentro deste quadro**: conservou sua participação histórica de 13% no PIB nacional;
- **Mudanças estruturais foram positivas**: (i) maior integração nacional; (ii) descentralização e universalização dos serviços públicos; (iii) transferências financeiras; (iv) abertura de janelas de oportunidades para políticas locais de desenvolvimento; (v) políticas de Proteção Social (inclusive Salário Mínimo) e (vi) projetos concretos de novos investimentos públicos/ou PPP;
- **Impactos positivos da Lei da Responsabilidade Fiscal**: (i) freio ao endividamento dos grandes estados; (ii) freio no fisiologismo fiscal oligárquico; (iii) favoreceu emergência de novas lideranças políticas;
- Em contrapartida, os déficits sociais e produtivos são enormes: **fuga do excedente e baixa competitividade produtiva são os pontos fracos da economia regional.**

Algumas “bombas” a serem desmontadas

- Modelo de gestão e pagamento da dívida dos estados: (i) índice de reajuste-IGP-DI + taxa fixa de juro (6%-9%); (ii) percentual da prestação relativo à receita líquida;
- Assimetria nas alíquotas do ICMS e desorganização na concessão de incentivos fiscais pelos governos estaduais;
- Não compartilhamento das receitas não tributárias;
- *Trade-off* entre desoneração fiscal (redução da carga tributária) e estabilidade dos Fundos de Participação (FPE; FPM), Fundos Constitucionais de Desenvolvimento e LRF;
- Defasagem e Revisão dos critérios de Rateio do FPE;
- Relações financeiras deterioradas entre Municípios e União (transf. Voluntárias; emendas e dívidas com INSS);
- Definição do Modelo das Regras de partilha dos royalties provenientes do petróleo (pré-sal);

Nova Agenda: riscos para o Nordeste ?

- **Ampliação dos limites de endividamento dos Estados:** (i) não resolve o problema estrutural do modelo de gestão da dívida dos Estados; (ii) favorece os Estados maiores;
- **Revisão dos critérios de Rateio do FPE:** risco de perda de receitas;
- **Promessa de compensação das perdas aos Estados, devido à unificação do ICMS:** faltam segurança e confiança aos Estados;
- **Partilha dos royalties:** enfoque fiscal-financeiro → esconde o risco de concentração dos recursos e dos investimentos no Sudeste;
- **O Fundo de Desenvolvimento Regional-FDR proposto pelo Ministério da Fazenda é SUBSTITUTO IMPERFEITO aos incentivos fiscais concedidos pelos Estados.** O primeiro (estoque/externalidade) impacta fora da empresa, o segundo (fiduciário) impacta no balanço da empresa. Além disso, o FDR se transforma em novas dívidas;
- **Perspectivas para o Desenvolvimento Regional: emergência de duas agendas (paralelas ?)** de desenvolvimento regional, uma puxada pelo Ministério da Integração e outra pelo Ministério da Fazenda;

Obrigado !!!

amarelojair@gmail.com