

---

# **A** QUESTÃO FEDERATIVA E A REFORMA FISCAL

---

Fundação Getúlio Vargas - FGV\*

---

---

## **Objetivo**

---

**D**ar transparência e confiabilidade à análise do impacto de propostas de Reforma Fiscal, do ponto de vista de suas implicações regionais e federativas, com o propósito de subsidiar a negociação política necessária à aprovação de uma Reforma, cuja amplitude e profundidade esteja de acordo com reclamos e as expectativas dos mais distintos segmentos da sociedade brasileira.

---

## **Justificativa**

---

**T**em sido cabalmente demonstrado, nos últimos anos, que a decantada Reforma Fiscal não carece de boas idéias e nem da formulação de propostas consistentes. Inúmeras Comissões encarregadas da elaboração de projetos a respeito, no âmbito do Executivo e do Legislativo, desempenharam a contento a tarefa para a qual foram constituídas. Entidades de classe, profissionais liberais e especialistas na matéria têm divulgado, com insistência, preciosas recomendações a respeito.

Incontáveis congressos, reuniões e seminários têm sido organizados em todo o país, para debater este tema. Não obstante toda essa mobilização, perdura o impasse que tem impedido a obtenção de resultados concretos a respeito. Cada tentativa de Reforma acaba produzindo mais um mal feito remendo.

A questão federativa e os interesses regionais estão no cerne dos conflitos de interesses de cuja solução depende a obtenção de resultados satisfatórios no terreno da Reforma Fiscal. Não adianta insistir na tese de que a Constituição de 1988 provocou um desequilíbrio na repartição de recursos ao redistribuir as receitas sem fazer o mesmo com os encargos. A raiz do impasse está na ausência de um prévio entendimento sobre um novo modelo de federalismo fiscal que leve em conta a redefinição do papel do Estado e as exigências de racionalização do sistema tributário, de integração competitiva da economia brasileira ao mundo moderno, e de enfrentamento das enormes disparidades regionais e sociais.

A negociação das propostas de Reforma Fiscal à luz dos interes-

ses federativos e regionais padece de um grave problema: a falta de confiabilidade das análises que são feitas para demonstrar o resultado esperado das diversas alternativas conhecidas. Como se sabe, o impasse surge da análise dos números. De um lado, a precariedade da base estatística sobre a qual assentam-se as previsões de impacto de projetos de Reforma Fiscal levanta sérias suspeitas sobre os resultados anunciados. De outro, a utilização de procedimentos metodológicos distintos, mais adequados aos particulares interesses de cada uma das partes envolvidas, contribui para resultados que, em alguns casos, chegam a ser absolutamente divergentes. A mútua desconfiança nos números que cada parte traz à mesa de negociações inibe o avanço de qualquer proposta que acarrete modificações na estrutura tributária vigente. Não é por acaso que a mais recente tentativa nesse campo terminou com um acordo que se resumiu à criação de um novo tributo.

A confiabilidade das estimativas de impacto da Reforma Fiscal pretendida é fundamental para o avanço das negociações. Para tanto, é indispensável iniciar um trabalho de harmonização de metodologias e de unificação da base estatística utilizada na quantificação. Essa não é, todavia, uma tarefa a ser feita isoladamente. Para ser bem sucedida ela requer um esforço conjunto dos principais atores que têm influência decisiva no desfecho

do progresso de Reforma Fiscal. A presente proposta visa criar as condições necessárias para a execução da tarefa pretendida.

---

### Conteúdo

---

**N**ão se trata de elaborar novas propostas, mas sim de avaliar alternativa que permite conciliar os objetivos de simplificação e racionalização do sistema tributário brasileiro com as exigências de equilíbrio do sistema federativo e de redução das disparidades regionais. O menu de opções contido nos vários projetos de Emenda Constitucional ao capítulo tributário da Constituição já submetidos ao Congresso Nacional é bastante variado. Trata-se, assim, de trabalhar na linha de um entendimento comum sobre méritos das propostas conhecidas, buscando construir a alternativa que minimize os conflitos que têm impedido, até agora, aprovação de uma efetiva Reforma Fiscal.

Assim, o trabalho a ser realizado contempla:

- a) a organização de um banco de dados comum para a análise do impacto das propostas de Reforma Fiscal;
- b) o livre acesso de todas as partes interessadas a este banco de dados;
- c) a análise dos procedimentos metodológicos utilizados nas esti-

mativas dos impactos das alternativas de Reforma;

d) a busca de uma metodologia aceita pela maioria das partes, para proceder à referida avaliação;

e) a busca de uma solução factível para o problema da descentralização de encargos;

f) o mapeamento dos conflitos e a identificação das margens de manobra que podem facilitar a indispensável negociação.

---

### Execução

---

**A** execução do trabalho proposto requer a organização de um grupo técnico, de caráter permanente (até a conclusão da revisão constitucional), composto por profissionais ligados ao Congresso Nacional, ao Poder Executivo da União, estados e municípios, a instituições de pesquisa e a entidades que congregam empresários e trabalhadores. O grupo será formado por técnicos de reconhecida experiência na área fiscal. As atividades desse grupo serão coordenadas por uma reduzida equipe de consultores, a ser especialmente constituída para esse fim, e poderão contar com a participação eventual de outros profissionais.

O grupo reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês para analisar os assuntos sugeridos em pauta previamente elaborada pelos consultores-coordenadores.

Reuniões extraordinárias serão convocadas quando necessário.

Cada participante do grupo deverá contar com o apoio das respectivas instituições para executar as tarefas acordadas em cada reunião. Caberá à coordenação do projeto a tarefa de organizar e conduzir as reuniões e desenvolver as demais atividades necessárias ao bom andamento dos trabalhos. O resultado do trabalho será reunido pelo grupo de coordenação e disseminado entre todos os interessados sob a forma de notas.

---

\* **Realização:** Escola Brasileira de Administração Pública EBAP/FVG (pesquisador: Fernando Rezende).