

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Federalismo e Reforma Tributária no Governo de Fernando Henrique Cardoso
(1994-2002)

Luciléia Aparecida Colombo

São Carlos

2008

**Federalismo e Reforma Tributária no Governo de Fernando
Henrique Cardoso (1994-2002)**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Federalismo e Reforma Tributária no Governo de Fernando
Henrique Cardoso (1994-2002)**

Luciléia Aparecida Colombo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Centro de Educação e Ciências Humanas, da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**Prof. Dr. Eduardo Garuti
Noronha**

São Carlos, 2008

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

C718fr

Colombo, Luciléia Aparecida.

Federalismo e reforma tributária no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) / Luciléia Aparecida Colombo. -- São Carlos : UFSCar, 2008.
219 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2008.

1. Federalismo. 2. Reforma tributária. 3. Tributos. 4. Poder executivo. 5. Poder legislativo. I. Título.

CDD: 321 (20^a)

Lucilélia Aparecida Colombo

**Federalismo e Reforma Tributária no Governo de Fernando
Henrique Cardoso (1994-2002)**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Banca de defesa:

Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha: _____

(Presidente e Orientador)

Profa. Dra. Maria Hermínia Brandão Tavares de Almeida: _____

(Universidade de São Paulo)

Profa. Dra. Marcia Teixeira de Souza: _____

(Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Suplentes:

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa: _____

(Universidade de Campinas)

Profa. Dra. Vera Alves Cepêda: _____

(Universidade Federal de São Carlos)

***À Luiz e Helena, meus pais,
pelo apoio incondicional.***

Agradecimentos:

Devo agradecer a muitas pessoas que colaboraram para a realização deste trabalho. Em primeiro lugar, agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), cujo apoio financeiro foi primordial para a conclusão desta pesquisa de mestrado. Além disso, agradeço às considerações fornecidas pelos pareceristas anônimos da FAPESP, cujos comentários e sugestões puderam aperfeiçoar este texto.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha, agradeço por cada parte deste trabalho, que desempenhou um papel muito além de suas competências, dando exemplos de profissionalismo, de honestidade e dignidade. Seus apontamentos foram essenciais para que este trabalho pudesse ser realizado. Admiro o Professor não só pelas suas qualidades profissionais, indiscutíveis, mas também pela pessoa que é e pelos ensinamentos recebidos, que serão para sempre lembrados.

Às Professoras Maria Hermínia Tavares de Almeida e Marcia Teixeira de Souza, que aceitaram o convite para participar de minha Defesa.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação da UFSCar, agradeço pelo conhecimento compartilhado, assim como às Secretárias do Programa, sempre dispostas a ajudar na parte burocrática.

Aos meus pais, Luiz e Helena, que sempre me estenderam a mão, apoiando, incentivando e confiando em minha capacidade; indubitavelmente, os pilares de minha vida. À vovó Antonia, tia Alice e tia Elena, que tornam meus dias mais alegres e coloridos.

Aos assessores de imprensa dos entrevistados, que contribuíram com o acesso aos dados, meus agradecimentos sinceros. Aos entrevistados, agradeço enormemente, pois reconheço suas agendas apertadas e seus compromissos; no entanto, com toda a atenção e gentileza, concederam um espaço e contribuíram com seus depoimentos, engrandecendo a pesquisa.

Aos meus amigos de longa data, que me apóiam e incentivam, compartilhando as alegrias e as dores do dia-a-dia: Lia Rocha, Mayara Cheade e Giseli Belentani, obrigada por tudo. Aos amigos da época da Graduação, Marcos Alan dos Santos, Alexandre Jerônimo, e Lessandra Carvalho, que, embora distantes, são muito presentes em meus dias. Obrigada pela torcida e pelo carinho! Aos amigos que fiz na UFSCar,

Ana Paula Mondadore, Antonia Celene Miguel, Karen Artur, Luciana Martins, Pablo dos Santos e Nelson Ruggiero, obrigada pelo companheirismo. Conhecer vocês foi, sem dúvida, um grande presente.

“Aos intelectuais cabe-lhes aprofundar a percepção da realidade social para evitar que se alastrem as manchas de irracionalidade que alimentam o aventureirismo político; cabe-lhes projetar luz sobre os desvãos da história onde se ocultam os crimes cometidos pelos que abusam do poder; cabe-lhes auscultar e traduzir as ansiedades e aspirações das forças sociais ainda sem meios próprios de expressão”.

CELSO FURTADO

Resumo:

O presente estudo visa oferecer uma contribuição sobre a influência do Federalismo sobre a Reforma Tributária, entre os anos de 1994 a 2002, que correspondem, portanto, aos dois mandatos do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Tal trabalho justifica-se, sobretudo porque grande parte do referencial teórico sobre o tema encontra-se em áreas diferenciadas, sendo os trabalhos em Ciência Política ainda bastante reduzidos. A escolha deste período derivou do fato de que neste intervalo temporal os debates sobre a reforma foram intensos, ocupando a agenda do Executivo, que possuiu a iniciativa de apresentar a PEC 175, que tratava da reformulação do sistema tributário. No entanto, apesar de todos os esforços, a reforma não conseguiu implantar-se; neste sentido, cabe à presente investigação apontar os fatores e fundamentalmente os atores políticos que contribuíram para o fracasso da mesma. Para tanto, a metodologia empregada utilizou-se de um material bibliográfico relevante, com a análise de importantes obras sobre o tema, juntamente com a análise dos discursos dos parlamentares na Comissão Especial de Reforma Tributária; realizou-se, ainda, entrevistas com membros envolvidos na época dos debates, obtendo, desta maneira, uma quantidade de dados satisfatórios para o apontamento dos motivos que levaram à paralisação desta importante matéria, que ainda necessita de concretização.

Palavras-Chave: Federalismo; Reforma Tributária; tributos; Executivo; Legislativo.

Abstract

The present research wants to offer a contribution over the influence of Federalism on the Tributary Reform, between 1994 and 2002. This period comprises the two mandates of the government of President Fernando Henrique Cardoso. This work makes sense because a great part of the theoretical references about the theme is located on different areas, and the researches on Politics Science are still scarce. The choice of this period came to the fact in this temporal interval, the discussions about the reform were intense and they kept the attention of the Executive, that had the initiative to present the PEC 175, concerning to the reformulation of the tributary system. However, although all the efforts, the reform didn't succeed; concerning to this, the present investigation wants to point the factors and, fundamentally, the political actors that contributed to its failure. For this, the methodology used a relevant bibliographic material, with the analysis of important works about the theme, concomitant to the analysis of the speeches of congressmen on the Special Committee of Tributary Reform. It also had been done some interviews with the members that were implied at the time of the discussions. This way, a great deal of satisfactory data were obtained to point the reasons that led to a paralisation of this important subject, that still needs a true realization.

Key-words: Federalism; Tributary Reform; Taxes; Executive; Legislative.

Lista de Tabelas:

TABELA 1: Distribuição dos Tributos por Unidade da Federação.....	11
TABELA 2: A Estrutura Tributária Brasileira: Anterior e Constituição de 1988.....	27
TABELA 3: A Nova Estrutura Impostos Diretos e Indiretos.....	29
TABELA 4: A Distribuição das competências tributárias.....	33
TABELA 5: Desoneração das Exportações. Estimativa das Perdas dos Estados.....	39
TABELA 6: Competências Concorrentes.....	62
TABELA 7: Variáveis de descentralização fiscal (médias dos anos 1990).....	65
TABELA 8: Carga Tributária e Distribuição das Receitas Tributárias entre Níveis de Governo (Brasil, 1960-1995).....	71
TABELA 9: A composição e a evolução da dívida estadual (1983-1995) bilhões de reais.....	77
TABELA 10: Bancos estaduais – situação das instituições – 1998.....	79
TABELA 11: Ajuste dos bancos estaduais – o custo do PROES em R\$ bilhões.....	80
TABELA 12: Acordos negociados pelos estados com governo federal.....	81
TABELA 13: Investimentos no setor automotivo – Regiões Sul e Sudeste.....	86
TABELA 14: Relação dos benefícios concedidos pelo Regime Especial Automotivo.....	87
TABELA 15: Representação dos estados na Câmara dos Deputados (2002).....	91
TABELA 16: Índice de desproporcionalidade distrital (Dd) na Câmara Baixa em 40 democracias.....	92
TABELA 17: distorção percentual do número de cadeiras por anos selecionados e regiões do país (1947-2002).....	93
TABELA 18: Indicadores de desigualdades socioeconômicas entre regiões e estados na federação brasileira (2001).....	95
TABELA 19: Distribuição dos Recursos Públicos (%) 1985-1993.....	96
TABELA 20: A multiplicação dos municípios brasileiros (1988-1997).....	97
TABELA 21: Brasil e Regiões – Número de municípios instalados, após 1984, por estratos de população, 1997.....	98
TABELA 22: Brasil e Regiões – Receita corrente própria dos municípios como percentagem da sua receita corrente total por grupos de municípios, 1996.....	98

TABELA 23: Partilha - Carga tributária de cada nível de governo, após as transferências constitucionais, no período 1991 a 1997 (em % do PIB).....	118
TABELA 24: Participação regional - Distribuição da carga tributária por regiões, no período 1991 a 1997 (em % do PIB).....	119
TABELA 25: Proposta FIPE/USP: Segundo Emenda Revisional à Constituição Federal do Dep. Nelson Proença.....	123

Lista de Gráficos:

GRÁFICO 1: Receita própria por esfera de Governo.....	31
GRÁFICO 2: Brasil - Gastos Sociais por Função - Média 1989-1991.....	36
GRÁFICO 3: Gasto Público Total em Países Seleccionados.....	37
GRÁFICO 4: Participação dos Níveis de Governo na Arrecadação Tributária.....	71
GRÁFICO 5: Participação das Esferas de Governo na Receita Tributária Disponível...	72
GRÁFICO 6: Composição da Receita Tributária Federal como percentagens das receitas de todos os níveis de governo.....	73
GRÁFICO 7: Relação Dívida x Receita dos estados brasileiros.....	82
GRÁFICO 8: Evolução da carga tributária - % do PIB.....	114
GRÁFICO 9: Carga Tributária no Brasil e no Mundo, em % do PIB.....	116
GRÁFICO 10: Outros países.....	117

Lista de Apêndices:

APÊNDICE A: Quadro parlamentar da Comissão Especial de Reforma Tributária.....	210
APÊNDICE B: Principais cargos ocupados pelos entrevistados.....	213
APÊNDICE C: Roteiro das entrevistas – Secretários de Finanças.....	217
APÊNDICE D: Roteiro das Entrevistas – Membros participantes dos debates acerca da Reforma Tributária.....	219

Sumário:

<u>Introdução:</u>	1
Metodologia:.....	6
<u>Capítulo I: Perspectiva histórica das reformas tributárias: a Constituição de 1967 e a Constituição de 1988</u>	8
1. As propostas apresentadas durante a Constituinte.....	15
1.1. Os debates na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, na Comissão de Sistematização e no Plenário durante a Constituinte.....	20
2. O sistema tributário na Constituição de 1988.....	25
2.1. A distribuição de recursos e encargos na Constituição de 1988.....	29
3. Conclusões Preliminares.....	40
<u>Capítulo II: O Federalismo brasileiro e suas variações: a União, os estados e os municípios</u>	45
1. Federalismo: o entendimento do conceito.....	45
1.1. O Federalismo e suas implicações na democracia.....	52
2. A origem do Federalismo no Brasil.....	55
3. A Constituição de 1988 e suas implicações no sistema federativo.....	61
4. Resquícios do modelo não-cooperativo: o relacionamento entre a União e os estados.....	70
4.1. A Guerra fiscal e sua influência nas relações intergovernamentais.....	83
4.2. A sobre-representação dos estados no Congresso Nacional.....	89
5. O município como ente federado – uma análise de sua participação.....	96
6. Conclusões Preliminares.....	102
<u>Capítulo III: Os anos 90 e o debate acerca da reestruturação dos tributos: da Revisão Constitucional de 1993 ao Governo de Fernando Henrique Cardoso</u>	104
1. A formação da agenda da Reforma Tributária nos anos 90.....	105

2. As Propostas de Reforma Tributária durante a Revisão Constitucional de 1993.....	107
3. O governo Fernando Henrique Cardoso e o renascimento de propostas de reforma tributária: a PEC 175.....	112
3.1. As propostas de emendas apresentadas pela sociedade civil.....	121
3.2. As propostas de reforma tributária apresentada por parlamentares.....	126
3.3. O predomínio do regionalismo em propostas apresentadas por parlamentares: evidências de interesses particularistas.....	127
4. Os estados e os municípios: questionamentos a PEC 175.....	134
4.1. O debate sobre a “guerra fiscal” na Comissão Especial de Reforma Tributária.....	138
5. Conclusões preliminares.....	141

Capítulo IV: O desfecho da reforma tributária no Governo Fernando

Henrique Cardoso: atores e interesses:.....

1. Justificativa do Governo para a PEC 175.....	144
2. As críticas à PEC 175: analisando a dimensão do conflito técnico.....	147
3. O cenário da reforma tributária segundo a visão dos entrevistados.....	152
4. A tramitação da PEC 175 e evidências dos conflitos intra-poderes: Executivo X Legislativo.....	158
4.1. Analisando o conflito político em torno da reforma tributária proposta por FHC.....	167
5. A reforma tributária na agenda do Executivo.....	177
6. Expectativas para a reforma no Governo Lula.....	180
7. Conclusões preliminares.....	187

Considerações Finais:.....

Referências Bibliográficas.....

Introdução:

O presente trabalho trata do entendimento do Federalismo e da Reforma Tributária, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso. Tal escolha deriva do fato de que foi entre os dois mandatos de FHC (1994 a 2002) que as discussões sobre a reforma tributária foram mais intensas, pois o Executivo enviou para apreciação na Câmara dos Deputados o Projeto de Emenda Constitucional que reordenaria o sistema de arrecadação tributária no Brasil. Todavia, apesar de todos os esforços e do debate intenso, a reforma não logrou o alcance previsto, que era uma alteração substancial nos dispositivos tributários. Ao final das discussões, o que se empreendeu foram mudanças parciais, pontuais, reformando pequenos pontos do sistema. Partindo desta constatação, a questão central deste trabalho reside em responder à seguinte questão: Por que, apesar de todo o debate ocorrido no Governo FHC, a reforma não se concretizou? Quais foram, efetivamente, os fatores e fundamentalmente, os atores políticos que contribuíram para o malogro da reforma?¹

Desenvolvemos, *a priori*, três hipóteses para o insucesso da reforma tributária, apontando, conseqüentemente, três atores políticos que pudessem ter atuado no sentido de paralisar os debates. Em primeiro lugar, testamos se os responsáveis por tal insucesso foram os parlamentares, que debateram sobre o tema na Comissão Especial de Reforma Tributária; em segundo lugar, verificamos se foram os governadores de estado os responsáveis pela paralisação; e por último, nossa indagação remete ao papel do Executivo Federal, naquele momento, o qual poderia ter contribuído, também, para a paralisação dos debates. Para todas as hipóteses, entretanto, priorizamos como a reforma tributária se desenvolve em um contexto federativo e como este produz implicações naquela.

A primeira hipótese a ser testada neste trabalho é que a reforma poderia ter sido paralisada devido à ação individual dos parlamentares envolvidos na discussão, mais

¹ Cabe ressaltar que os estudos sobre a reforma tributária geralmente estão concentrados em áreas como a Economia e Direito, sendo o enfoque na área de Ciência Política ainda bastante reduzido. No entanto, existem trabalhos que merecem ser destacados, acerca da reforma tributária, como os desenvolvidos por Marcus André Melo (2002; 2004; 2005) e Maria Hermínia Tavares de Almeida (2001; 2003; 2005). Além disso, autores como Celina Souza (2001; 2003; 2005), Marta Arretche (1999; 2004; 2005), Fernando Luis Abrúcio (1999; 2002; 2003; 2005), José Roberto Afonso (2001), Fernando Rezende (1994), Fabrício Augusto de Oliveira (1992), Valeriano Mendes Costa (1999; 2004), dentre outros, devem ser destacados, por seus trabalhos a respeito do Federalismo.

especificamente, dos parlamentares no âmbito da Comissão Especial. Partiu-se deste princípio baseando-se em vertentes do institucionalismo, de que os atores políticos adotam comportamentos individualistas, buscando maximizarem seus interesses individuais. Tais parlamentares, no momento dos debates sobre a reforma tributária, no Governo FHC, poderiam utilizar suas prerrogativas políticas com o intuito de angariarem recursos para as regiões que representavam, fato que contribuiria para uma conquista pessoal de votos para suas próximas eleições. Partindo deste pressuposto, dado que eram muitos os interesses envolvidos, e, mais do que isso, como era alto o grau de conflito, a falta de consenso entre estes parlamentares quanto à definição do novo sistema tributário, fortemente influenciados pelo regionalismo, poderia ter sido o motivo pela paralisação dos debates e para o malogro da reforma.

A segunda hipótese sugere que a reforma tributária não alcançou o sucesso esperado no governo de FHC devido à ação dos governadores de estado. O poder dos governadores têm sido amplamente discutido pela literatura (ABRÚCIO, 2002), a qual considera que grande parte das reformas não implementadas derivam da capacidade dos governadores para mobilizarem suas bancadas nas votações de matérias importantes para os governos estaduais. Nesse caso, os governadores seriam os responsáveis pela não concretização da reforma tributária.

A terceira hipótese levantada pelo presente trabalho é que a reforma poderia ter fracassado em virtude de uma mudança de preferência do próprio Executivo, que, apesar de ser o proponente da matéria, optou por não implementá-la naquele momento, dada a percepção dos irreconciliáveis conflitos políticos envolvidos. Estas foram as questões levantadas por este trabalho, que foram testadas, a fim de elucidarmos os motivos pelos quais a reforma não aconteceu. Consideramos, sobretudo, como uma hipótese primária, que o Federalismo exerce influência sobre as questões tributárias.

Historicamente, o sistema federativo teve sua origem associada à formação do Estado nacional norte-americano, a partir da unificação das treze colônias inglesas. Neste sentido, a organização federal é um sistema que responde aos problemas envolvidos na formação de um Estado nacional inserido num contexto de heterogeneidades territoriais, visando promover a acomodação dos interesses territoriais dentro de um Estado nacional já consolidado. O Federalismo é, portanto, o elo que consiste em instituir uma dupla soberania política, com a distribuição do poder entre

duas esferas territoriais, ou seja, o Governo Central (União) e as entidades subnacionais (estados). No Brasil, o município passou a ter o mesmo *status* de unidade federativa, definido no texto Constitucional de 1988. Não só a divisão do poder é personificada através do Federalismo, como também o mecanismo de *checks and balances* (freios e contrapesos), ou seja, as instituições políticas se limitariam umas às outras, favorecendo, desta maneira, o alcance de um maior equilíbrio federativo.

Porém, no caso brasileiro, o que se observa é que o Federalismo é comumente associado ao processo de descentralização das entidades subnacionais, o que proporciona uma falsa visão de autonomia. Isto se deve ao fato de que, nos anos 60 e 70, os governos militares promoveram a centralização (fiscal e política) associada com o autoritarismo. Mais tarde, a redemocratização permitiu aos estados e municípios uma maior independência, desarticulando tais esferas do governo central e promovendo grandes alterações no Federalismo. Contribuiu para a desconfiguração do Federalismo a elevada heterogeneidade regional que, agravada pela crise econômica brasileira exigiu uma disponibilidade de recursos cada vez maior, aprofundando, sobremaneira, a incapacidade da União em articular as esferas subnacionais de governo e de proporcionar pactos inter-regionais de poder.

Estudos empíricos apontam para uma federação que convive com alto grau de desigualdade regional. As regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste apresentam alto grau de disparidade, acentuando a necessidade de aumento do repasse das receitas tributárias aos estados menos desenvolvidos. Este é, portanto, o pano de fundo sobre o qual se formou a agenda da reforma Tributária, que encontra vários óbices que impedem a sua consolidação. Os impasses para a aprovação de reformas tributárias derivam essencialmente de questões de ordem federativa, como se verá adiante neste trabalho. Cabe ressaltar que não somente no Brasil, mas em vários países do mundo, os sistemas tributários são difíceis de alterar, pois as estruturas tributárias são altamente *path dependent*. As reformas no campo tributário são tarefas complexas, pois exigem mudança constitucional.

Todavia, reformas tributárias importantes foram implementadas nos países capitalistas avançados, nos anos 80 e início dos anos 90. Na América Latina, o primeiro ciclo de reformas iniciou-se na década de 60; após um longo interstício, assistiu-se, recentemente a uma onda de reformas tributárias igualmente importantes. No Brasil,

várias tentativas reformistas foram realizadas, e o tema passou a ganhar importância e centralidade na agenda pública brasileira. Desde o período pós-constituente, ocorreram vários episódios nos quais buscava-se um equilíbrio e uma reorganização do sistema tributário nacional.

Em 1995, em sua posse, o presidente Fernando Henrique Cardoso reafirmou o compromisso de promover mudanças profundas no sistema de arrecadação tributária. Reafirmando tal compromisso, o Executivo enviou ao Congresso Nacional em agosto do mesmo ano, a Proposta de Emenda Constitucional 175, a qual seria responsável por fornecer as diretrizes que norteariam as alterações nos dispositivos constitucionais, em relação ao sistema tributário. No entanto, apesar dos debates intensos, a reforma não logrou os objetivos pretendidos.

Assim, no primeiro capítulo, há uma exposição do sistema tributário definidos por duas diferentes Constituições brasileiras: a Constituição de 1967 e a Constituição de 1988. A escolha destes dois períodos baseou-se na constatação de que o Brasil passou recentemente por modelos de centralização e descentralização, não só tributária e fiscal, mas essencialmente de autonomia e controle pelos entes que compõem a federação. A descentralização promovida pela Constituição de 1988, em contraposição à centralização do período militar, é amplamente discutida no meio acadêmico até hoje, principalmente porque além de descentralizar recursos, promoveu uma maior autonomia para os entes subnacionais. Demonstrar as propostas de reforma constitucional desde a Assembléia Nacional Constituinte até a efetivação dos trabalhos desta, com o nascimento da Constituição de 88 (na qual está disposto o sistema tributário atual), é objetivo do primeiro capítulo deste trabalho.

No segundo capítulo, há uma exposição acerca do Federalismo e de suas implicações para o sistema tributário brasileiro. São analisados os dispositivos constitucionais que influenciaram o comportamento adotado pela União, estados e municípios, que geralmente são configurados sob um modelo de relações não-cooperativas. O capítulo faz também uma exposição sobre as características do Federalismo brasileiro e de que maneira tais características e padrões de relacionamento entre os entes federados representam óbices para a reforma tributária. A partir da análise das origens do Federalismo no Brasil, o capítulo procura focar o poder que passam a ter os governadores de estado em determinado período de nossa história política. Além

disso, a análise do Federalismo enquanto instituição, levando-se em conta a maneira como ele foi moldado e transformado ao longo dos anos, ajudam a explicar o desenho federativo atual; não se trata de comungar da idéia de que a história explica tudo, mas dizer tão somente que as instituições são aderentes e têm efeitos de longa duração nos resultados de políticas econômicas. Por este motivo, *“os episódios históricos de escolha institucional são cruciais para a compreensão dos resultados econômicos, como por exemplo, os regimes de tributação”* (MELO, 2002, p. 5).

O terceiro capítulo trata da agenda tributária dos anos 90, destacando as propostas apresentadas desde a Revisão Constitucional de 1993, até a Proposta de Emenda Constitucional elaborada pelo Governo FHC. Cabe ressaltar que neste capítulo delineamos a importância das propostas apresentadas pelos parlamentares e como tais propostas continham em si preocupações com as questões regionais, presentes no debate acerca da reforma no referido governo.

O quarto e último capítulo é o que, de fato, argumenta sobre os motivos que levaram ao fracasso da reforma naquele momento. Neste sentido, é analisado o conflito político em torno do tema e, principalmente, da relação estabelecida entre Executivo e Legislativo para o desfecho da reforma. Este capítulo é, pois, o cerne de nossa indagação inicial sobre por que efetivamente a reforma tributária não aconteceu no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Nele sustenta-se se a reforma falhou pela influência da ação dos parlamentares, na Comissão Especial, pelos governadores de estado ou pela ação do próprio Executivo Federal, propositor da matéria. Nesta parte do trabalho testamos as três hipóteses consideradas, as quais foram enriquecidas pelas entrevistas realizadas, com as interpretações dos atores políticos envolvidos naquele momento de debates acerca da reforma tributária.

Sinteticamente sustentamos que a explicação para o fracasso da reforma tributária deriva de um jogo político mais complexo, o qual não pode ser reduzido ao debate entre a preponderância do Executivo sobre o Legislativo (ou o oposto) o poder dos governadores ou das clivagens regionais ou ao exame das instituições políticas enquanto regras do jogo dos processos decisórios, descoladas dos interesses eleitorais. Essa é, pois, uma seção conclusiva desta investigação baseada na metodologia descrita a seguir.

Metodologia:

A pesquisa empírica consistiu da análise de um material oriundo da Câmara dos Deputados, especificamente, do Departamento de Taquigrafia, Redação e Revisão, que disponibilizou os discursos dos parlamentares na Comissão Especial de Reforma Tributária, responsável por elaborar um novo sistema tributário. Tratam-se de atas de reuniões, audiências públicas, nas quais os parlamentares participavam e forneciam sugestões e proposições, entre os anos de 1994 (quando as discussões iniciaram de forma efetiva) a 2003. Aproximadamente, foram analisados cerca de 65 discursos parlamentares. Estes documentos são uma fonte empírica importante, pois contém em si o posicionamento individual dos parlamentares sobre o que estava sendo discutido naquele momento a respeito da reforma tributária.

No entanto, como a reforma tributária foi palco de grandes conflitos, entrevistamos membros do Legislativo, do Executivo e um Técnico, recolhendo, assim, diversas visões sobre o tema. Tais entrevistas complementaram a elucidação dos motivos que levaram ao malogro da reforma, bem como esclareceram quais os atores políticos que mais contribuíram para que os debates fossem paralisados naquele período.

Cabe ressaltar que houve uma dificuldade relativamente grande para a realização de tais entrevistas. Inicialmente, foram realizadas duas entrevistas, nos municípios paulistas de Araraquara e Taquaritinga, com os Secretários de Finanças, com o intuito de verificar, previamente, como uma experiência piloto, o comportamento dos municípios frente aos outros entes federados, como a União e os estados.²

A partir deste primeiro contato nos municípios, iniciamos as consultas com os membros participantes do debate da reforma tributária no Governo FHC.³ Para isso, foi elaborado um questionário (ver apêndice) que buscava entender basicamente: 1) Os

² As entrevistas foram realizadas pessoalmente e devidamente gravadas. Nesta fase-piloto foram identificados alguns problemas pelos quais passam os municípios, bem como algumas assimetrias contidas no Federalismo brasileiro. Os entrevistados foram: Nelson Gênova (Secretário de Finança da cidade de Taquaritinga, SP) e Luis Antonio Araújo e Samuel Martins (Secretário de Finanças do município de Araraquara, SP).

³ Houve a realização de uma entrevista pessoalmente com Ary Oswaldo Mattos Filho, e as demais foram realizadas através de telefonemas, todos gravados em um gravador de voz, contendo, cada uma das sete entrevistas, cerca de uma hora e meia de gravação (90 minutos aproximadamente). Os entrevistados foram os seguintes: Ary Oswaldo Mattos Filho, Luiz Carlos Haully, Eliseu Rezende, Everardo Maciel, Fernando Rezende, Luiz Roberto Afonso e Marcos Cintra.

fatores que contribuíram para o malogro da reforma e 2) Os principais atores que também colaboraram para a paralisação dos debates. O questionário foi construído com questões abertas, procurando, contudo, obedecer a uma seqüência lógica de interação entre o pesquisador e o entrevistado. Assim sendo, o mesmo foi dividido basicamente em quatro partes:

- A primeira parte buscava situar os entrevistados e obter deles quais as principais contribuições que tiveram, em diferentes momentos do debate, respeitando-se, obviamente, as diferentes posições por estes ocupados;
- A segunda parte pretendia obter quais eram suas principais opiniões a respeito dos motivos que levaram ao malogro da reforma;
- A terceira parte visou obter quais os principais atores políticos envolvidos e a natureza dos conflitos existentes;
- A quarta e última parte do questionário visava saber dos entrevistados, quais as expectativas dos mesmos para a concretização da reforma tributária.

Foi possível observar durante esta fase de entrevistas, a posição dos membros consultados e, mais do que isso, as respostas que eles forneceram continham elementos semelhantes.

Capítulo I: Perspectiva histórica das reformas tributárias: a Constituição de 1967 e Constituição de 1988

“As Constituições, no contexto do Estado moderno, em que as relações de poder são secularizadas e configuradas numa esfera autônoma, estabelecem as estruturas que formam o governo e especificam o estoque de direitos e deveres dos indivíduos”.

(Schmitt, 1982)

A Reforma Tributária tornou-se uma questão proeminente nos países latino-americanos no final dos anos de 1980, tendo as agências multilaterais como o FMI e o Banco Mundial, importante papel na convergência das agendas de reformas. Diversas explicações são sugeridas para os determinantes da reforma tributária, como os fatores políticos, institucionais, bem como os fatores intrinsecamente relacionados aos impostos e suas legislações. Neste capítulo, faremos uma exposição acerca dos regimes tributários no regime militar, (onde a concentração de recursos era uma característica, legitimada pela Constituição), assim como abordaremos também a evolução deste sistema tributário a partir da segunda metade dos anos 80, com a redemocratização e as novidades trazidas com a Constituição de 1988. Priorizamos, neste sentido, o papel que exercem as Constituições como fonte prescritiva da legitimidade e da garantia de cumprimento das leis, em diferentes momentos da história brasileira.

Cabe ressaltar que o sistema tributário geralmente insere-se em um contexto político e social de um determinado país, enquadrando-se, desta maneira, dentro dos modelos econômicos vigentes. Em especial no Brasil, a estrutura social, política e econômica passou a depender mais do setor público após o processo de substituição de importações. Até a década de 50, o país não dependia do sistema de arrecadação tributária, pois o próprio modelo primário-exportador não exigia uma estruturação mais sólida do sistema tributário. Todavia, com a falência deste modelo exportador, o Estado teve que assumir o controle sobre as finanças, tendo a obrigação do provimento da infra-estrutura básica para o processo de industrialização. Por conseguinte, o sistema tributário anterior ao ano de 1966 não dispunha de meios eficazes de arrecadação,

impossibilitando o Estado de atender às demandas de industrialização que se faziam necessárias e, mais do que isso, de promover a dinamização da economia.

É neste cenário que o sistema tributário de 1967 tem sua origem, vindo atender ao clamor do desenvolvimento acelerado, possibilitando ao Governo Federal comandar o processo de crescimento e acumulação de capital, proporcionando, desta maneira, uma centralização destes recursos na órbita da União, responsável direta pela dinamização da economia.

Para cobrir o déficit público e acumular recursos que seriam empregados nos novos projetos de desenvolvimento nacionais, houve um aumento da carga tributária, visando, assim, uma elevação das receitas tributárias. Analisando a evolução desta carga tributária neste período, Riani (2002)⁴ salienta que ela foi substancialmente elevada até o ponto em que o crescimento atingia seus altos índices. A modernização e ampliação do aparelho arrecadador proporcionavam, também, aos cofres públicos, uma parcela cada vez maior do produto nacional. Neste sentido, os tributos foram alterados, de forma a proporcionar maior arrecadação, minimizando as distorções existentes. O Imposto de Renda, por exemplo, sofreu alterações significativas:

Entre 1965 e 1969, o número dos contribuintes do imposto de renda aumentou de 400 mil para 1,5 milhão de pessoas. Embora a arrecadação desse imposto tenha-se mantido estável, durante 1965/68, nos três anos seguintes o produto desse imposto mostrou uma taxa de crescimento maior do que as outras fontes de tributação. (RIANI, 2002 p. 247).

O ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) também foi remodelado e seria, a partir de então, imposto sobre o Valor Adicionado, com a mesma alíquota, para todos os bens. Esta alteração permitiu um aumento no nível de produtividade do ICM, aumentando a participação relativa dos estados no total da receita arrecadada. Além disso, a aprovação da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, promovia alterações quanto à distribuição das fontes de receita, entre os entes que compõem a federação. Através desta emenda, aumentava a dependência de estados e municípios pelo Governo Federal, reforçando, desta maneira, o caráter centralizador adotado pela Constituição deste

⁴ Trata-se de um trabalho desenvolvido por Flávio Riani, denominado: “Economia do Setor Público – uma abordagem introdutória”, publicada no ano de 2002.

período. Através de tal emenda, e obedecendo aos princípios constitucionais de 1967, a distribuição de recursos ficava assim estabelecida:

À União, caberia a competência sobre os seguintes tributos:

- importação de produtos estrangeiros;
- exportação de produtos para o estrangeiro;
- propriedade territorial rural;
- renda e proventos de qualquer natureza;
- produtos industrializados;
- operações de crédito, câmbio, seguros, títulos e valores mobiliários;
- serviços de transporte e comunicações;
- combustíveis e lubrificantes;
- energia elétrica;
- minerais.

Aos estados, a competência recairia sobre:

- transmissão de bens imóveis;
- operações relativas à circulação de mercadorias;

E, finalmente aos Municípios, seriam destinados os seguintes tributos:

- propriedade predial e territorial urbana;
- serviços de qualquer natureza, com exceção aos concedidos pela União e pelos estados.

Observa-se, deste modo, uma grande centralização de recursos na esfera da União, em detrimento de estados e municípios. Os estados contavam com a arrecadação de dois tributos, sendo o ICM, o principal deles, já que fornecia grande fonte de arrecadação; os municípios, em contrapartida, possuíam a competência sobre dois impostos, que são caracterizados principalmente, por não oferecerem grande contribuição no sentido de arrecadação de recursos.

Apesar de seu contestável caráter centralizador, convém ressaltar que esta reforma procurou corrigir alguns problemas do sistema tributário. Em primeiro lugar, como já salientado, substituiu os impostos em cascata por impostos sobre o valor agregado, modernizou a máquina arrecadadora, com avanços na cobrança do Imposto de Renda, aliviando os problemas do governo, evitando a emissão de papel-moeda. Não

promoveu, contudo, mudanças positivas no Federalismo, que se torna uma peça meramente decorativa. A tabela 1 demonstra como se deu a partilha dos tributos através da Reforma de 1964, comparativamente à do período anterior:

TABELA 1:
Distribuição dos Tributos por Unidade da Federação

ANTERIOR	REFORMA 1964 – 1966
<u>1. UNIÃO</u> -importação -consumo -rendas e proventos -combustíveis e lubrificantes -energia elétrica -selo -outros	1. <u>UNIÃO</u> -importação -exportação -propriedade territorial rural -renda e proventos -produtos industrializados -operações financeiras -transportes e comunicações -combustíveis e lubrificantes -energia elétrica -minerais
2. <u>ESTADOS</u> -vendas e consignações -transmissão “causa mortis” -exportação -selo -outros	2. <u>ESTADOS</u> -transmissão de bens imóveis -circulação de mercadorias
3. <u>MUNICÍPIOS</u> -territorial rural -transmissão “inter-vivos” -predial e territorial urbano -indústria e profissões -licença -diversões públicas -selo	3. <u>MUNICÍPIOS</u> -propriedade territorial urbano -serviços de qualquer natureza
4. <u>UNIÃO, ESTADOS E</u> <u>MUNICÍPIOS</u> -taxas e contribuições de melhoria.	4. <u>UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS</u> -taxas e contribuições de melhorias.

Como já salientado, apesar de algumas alterações importantes, esta reforma iniciada em 1964 e concluída em 1966, não promoveu o fortalecimento do Federalismo, para que uma possível distribuição do bolo tributário fosse realizada entre as esferas da

federação, nem promoveu mudanças significativas na redistribuição da renda entre os indivíduos, a fim de tornar mais igualitária a questão social. Entretanto, o sonho do crescimento econômico se consolidou, e durante o chamado “milagre econômico” (1973-1974), a economia brasileira atingiu o apogeu, assim como o sistema tributário. Como lembra Oliveira (1992), a carga tributária saltou de 19,1% do PIB em 1965, para 25,2%, em 1975; em contrapartida, estados e municípios viam suas dívidas aumentarem consideravelmente, mas não questionavam, esperançosos de que em algum momento, haveriam de se beneficiar com o crescimento global do país.

A situação da classe assalariada era particularmente complicada, pois os trabalhadores eram expropriados em seus salários, pelos altos tributos cobrados. Em contrapartida, as classes média e alta jamais se opunham ao modelo, pois desfrutavam dos incentivos e dos menores ônus a elas delegadas. Porém, toda a reformulação deste sistema tributário se mostrou ineficiente, face aos gastos públicos. Em 1974, iniciou-se um período de crise da economia brasileira, e o “milagre” parece esfacelar-se. A economia apresentava grandes oscilações e, no ano de 1979 era consenso de que o sistema tributário já não era suficiente para financiar esse brutal crescimento. Tanto isso é verdade que, segundo Oliveira (1992, p.18),

Após meados da década de 1970, nenhum novo programa amparado em recursos fiscais seria criado para estimular o processo de crescimento, embora fossem mantidos aqueles criados no período precedente.

Esse quadro era agravado ainda mais pela situação dos estados e municípios, que deteriorados financeiramente, passaram a reclamar para si, uma partilha maior do bolo tributário. No entanto, ao invés de se implantar uma reforma efetiva no sistema de arrecadação, optou-se pelo caminho mais fácil: os cortes nos gastos públicos, com o propósito de reduzir o papel do Estado na economia, adotando para isso, medidas paliativas, desagregando ainda mais a estrutura tributária brasileira. Aliás, estava claro que não havia possibilidade de dividir o montante arrecadado entre as esferas da federação, pois todos os recursos eram destinados a cobrir os rombos do setor público federal. Neste sentido, foram tomadas medidas que não visavam sanar o problema através de uma ampla reforma, mas sim que resolvessem as questões mais simples e aparentes.

Assim, irremediavelmente, houve a expansão da carga tributária, sem o desenvolvimento de reformas profundas no sistema. É inegável, porém, que a classe média passava a ser penalizada, a partir deste momento, já que os assalariados representavam uma fonte de renda exaurida. Atacando-se a classe média, decretava-se a falência da indústria de bens de consumo e, conseqüentemente, do nível de emprego e da arrecadação indireta, cada vez mais regressiva.

Era preciso promover o ajustamento da economia, para sanar o déficit público e os rombos de outros agentes, como a Previdência Social, por exemplo. Apelou-se, então, a partir de 1981, ao FMI (Fundo Monetário Internacional), com empréstimos que agravariam ainda mais o sistema. O resultado: uma profunda recessão, onde o desemprego atingiria índices alarmantes, e a área social, novamente, era a mais prejudicada. A economia começava a perder suas forças e o sistema tributário já não era capaz de financiar o crescimento. Era consenso, portanto, que este sistema necessitava de novos ajustes, que só seriam realizados através de uma profunda Reforma Tributária.

Importante destacar, neste momento, a presença de alguns atores que, até então, permaneciam ocultos. A sociedade civil, por exemplo, começava a exigir espaço e a participação nas decisões referentes aos rumos do país. Além disso, a fim de conter o autoritarismo, em 1982, os oposicionistas conseguiram maioria na Câmara Federal, onde colocariam óbices ao Executivo para legislar através dos decretos-leis; o Congresso Nacional, até então adormecido, retomava suas forças. Era um indício de que o regime militar estava se enfraquecendo.

É neste cenário conflitivo que no dia 01 de dezembro de 1983 foi aprovada a Emenda Passos Porto, que, devido à sua abrangência, foi considerada uma mini-reforma tributária. Tal Emenda visava, principalmente, o fortalecimento das finanças dos estados e municípios; versava que a União deveria abrir mão de parcela significativa de seus recursos, à medida que introduzia modificações no sistema de transferências governamentais.⁵ Oliveira (1992) destaca o que a aprovação da Emenda Passos Porto representou naquele momento:

⁵ Essas transferências representavam importante fonte de renda, pois complementavam a arrecadação dos entes subnacionais, beneficiados por estas.

A Emenda, apresentada por um Senador do próprio partido governamental, muito mais do que ser indicadora de que a paciência dos representantes políticos das esferas inferiores se esgotara, constituía uma amostra inequívoca de que o Legislativo, ao se fortalecer e começar a resgatar seu papel no conserto dos poderes, passava a ter capacidade de influir decisivamente em matéria de economia, ainda que isso fosse motivo de irritação, inútil, para o Executivo. Mais do que isso mostrava que, com o seu fortalecimento e o da sociedade, tornava-se possível influir na mudança de rumos da política econômica, o que se confirmou com a rejeição dos projetos salariais ao longo de 1983 e com a aprovação da Emenda Passos Porto. (OLIVEIRA, 1992 p. 42).

A Emenda em questão vinha oferecer sua contribuição no sentido de promover uma reorganização do Federalismo brasileiro, que se tornou confuso após o golpe de 64, promovendo uma distribuição dos recursos tributários a estados e municípios, transferindo, de certa maneira, grande quantidade de recursos do Governo Federal. Representava, principalmente, o enfraquecimento do regime autoritário, que se encontrava isolado, a medida em que a sociedade, fortalecida politicamente, passava a exigir mudanças na política econômica. A própria reestruturação do Federalismo através desta Emenda sinalizava que novos rumos apontavam para o país.

Neste sentido, em 25/01/1984, o país se reunia em torno das “diretas já”, movimento que exigia o fim do regime autoritário, na medida em que reivindicava eleições diretas para a presidência da república. Com a morte de Tancredo Neves, seu vice, José Sarney, assume o posto de chefe do Executivo, possuindo a penosa tarefa de convocar o Congresso Nacional para elaborar uma nova Constituição para o país, que nortearia o novo regime democrático que então se instalava. Os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte tiveram início em fevereiro de 1986. Ulisses Guimarães foi eleito seu presidente, acumulando os cargos de presidente da Câmara dos Deputados e de presidente nacional do PMDB.

A partir deste momento, mudanças importantes seriam instauradas no quadro tributário e fiscal, mas, em contrapartida, eram grandes os problemas a serem enfrentados pelos constituintes. Em primeiro lugar, era preciso conter os gastos do Estado, que apresentava grande déficit, incapaz de realizar investimentos e de atender aos setores sociais; em segundo lugar, estados e municípios necessitavam,

urgentemente, de uma reorganização em suas receitas, para proporcionar, desta forma, um maior equilíbrio da federação. E, além disso, era necessário promover uma política de desenvolvimento regional, para que as desigualdades fossem amenizadas.

Esses eram alguns dos óbices que os constituintes teriam de enfrentar, para a criação da Nova Constituição, que seria responsável por delinear o novo regime que então se instalava no país.

1. As propostas apresentadas durante a Constituinte

“Nas Assembléias Constituintes convivem a linguagem da negociação e da argumentação, como duas formas de comunicação que ora se justapõem ora prevalecem uma sobre a outra, dependendo das contingências específicas”.

(Elster, 1994).

Durante o período em que a Assembléia Constituinte⁶ se reuniu para discutir a nova Constituição do Brasil, diversas propostas foram apresentadas, tanto pela sociedade civil, quanto por associações e por parlamentares, que tinham por objetivo, dentre outras matérias, balizar o debate em torno das mudanças que promoveriam uma reorganização do aparelho tributário e fiscal. Oliveira (1992) enumera três propostas que, segundo ele, foram as mais importantes: a proposta da Comissão Afonso Arinos, a do Instituto de Advogados de São Paulo e da Associação Brasileira de Direito Financeiro (IASP/ABDF) e, finalmente, a proposta da Comissão de Reforma Tributária e Administrativa (CRETAD). Segundo o autor em tela, tanto a proposta do IASP/ABDF como a da Comissão Afonso Arinos não visavam uma alteração substancial do formato

⁶ Segundo dados de Celina Souza (2001), a Assembléia Nacional Constituinte possuía 559 membros, dos quais 72 senadores e 487 deputados federais, que receberam a tarefa de elaborar a sétima Constituição para o Brasil. O senador Fernando Henrique Cardoso era o relator do regimento interno, o qual determinava que haveria 24 subcomissões, 8 comissões, que, posteriormente, constituiriam uma comissão de sistematização. Cada uma das 24 subcomissões e das 8 comissões contava com um presidente, dois vice-presidentes e um relator.

da estrutura tributária, embora destacavam a criação de novos tributos e de alterações na distribuição de recursos entre as esferas subnacionais de governo.

Entretanto, a proposta da Comissão de Reforma Tributária e Administrativa (CRETAD), apresentava-se como uma alternativa para que reformas profundas fossem realizadas. Visava, entre outras alterações, reduzir o número de impostos indiretos, fortalecer o Federalismo, estreitando os laços entre estados e municípios, distribuindo recursos e encargos e, finalmente, atribuía ao sistema um caráter progressivo, a medida em que propunha a criação de impostos sobre o patrimônio, sobre as heranças e as doações; promovia, concomitantemente, modificações na estrutura de cobrança do Imposto de Renda, visando oferecer, desta maneira, uma maior justiça social.

A proposta da CRETAD visava promover a modernização dos instrumentos fiscais, procurando corrigir distorções oriundas da reforma Tributária de 1966, que como já salientado, delimitou o sistema tributário de forma a atender às exigências do período autoritário. Em segundo lugar, a proposta visava reduzir as desigualdades do sistema, tornando-o mais progressivo, com reformulações nos impostos diretos e indiretos. Um terceiro ponto a ser ressaltado em tal proposta é o fato desta reatribuir aos estados e municípios uma maior autonomia, reforçando, sobremaneira, o Federalismo. Oliveira (1992) salienta que a proposta da CRETAD propunha, fundamentalmente:

- manter os impostos sobre o comércio exterior (importação e exportação), mantida a competência da União;
- extinção do IPI e criação de imposto sobre o fumo, bebidas e veículos automotores, de competência da União;
- criação de um imposto sobre o comércio varejista de combustíveis, de competência dos municípios;
- reestruturação do ICM;
- extinção do salário-educação e do FINSOCIAL, que seria arrecadado pelo Governo Federal para financiar um programa de descentralização de encargos para estados e municípios;
- reforma do mecanismo de financiamento da Previdência Social;
- transferência dos recursos do FINSOCIAL e do salário-educação para o programa de descentralização.

Com o intuito de diminuir as desigualdades entre as esferas subnacionais, a proposta contemplava a criação de um Fundo de Equalização dos Estados (FEE) e de um Fundo de Equalização dos Municípios (FEM), que seriam mantidos através de um repasse percentual das receitas da União. Além disso, para complementar os Fundos de Equalização, seria criado um Fundo Social que seria formado com recursos da União, para financiar os gastos de estados e municípios em áreas como Saúde, Educação, Habitação popular e Saneamento básico. Nos termos de Oliveira (1992, p. 60):

O rateio desse Fundo entre as esferas subnacionais seria definido consoante o aumento anual da participação dos gastos sociais na despesa total, com o claro objetivo de incentivar e premiar as unidades administrativas mais preocupadas com os programas sociais.

Um aspecto importante da proposta da CRETAD era a que promovia a criação do Fundo de Descentralização, o qual fomentaria a descentralização de encargos do Governo Federal para estados e municípios, visando, desta maneira, redistribuir recursos e promover alterações nas relações federativas. O procedimento era o seguinte: os estados e municípios apresentariam projetos, pleiteando recursos em áreas que estavam mais aptos a desenvolver que o Governo Federal. Neste sentido, haveria o fortalecimento institucional destas instâncias subnacionais, pois aumentaria a competência destas esferas em determinadas áreas sociais. Tal Fundo teria um caráter transitório de repasse de recursos, pois seria eliminado no momento em que as atividades a que foram propostas se consolidassem. No caso dos estados, estes poderiam aumentar as alíquotas do IVA (Imposto sobre o Valor Adicionado), de forma a atender suas necessidades financeiras. Segundo Oliveira (1992, p. 61), *“recursos e encargos seriam descentralizados após um período de transição necessário para a adaptação das estruturas político-institucionais à nova situação”*.

Para o autor, além das modificações acima destacadas, a proposta visava uma maior equidade social, na medida em que promoveria alterações na estrutura de importantes impostos, como o Imposto de Renda, além de reduzir os impostos incidentes sobre produtos de primeira necessidade e promover a instituição de impostos sobre o patrimônio. A proposta da CRETAD sugeria, ainda, uma reestruturação do Federalismo no país:

Estimativas preliminares realizadas pelos técnicos da Comissão, oriundas das simulações por eles feitas, indicavam um apreciável fortalecimento financeiro dos estados e municípios. Para se ter uma idéia dessa melhoria, considerando-se o conceito de recursos efetivamente disponíveis, isto é, computadas as transferências intergovernamentais, os estados teriam sua participação aumentada no total do bolo tributário de 35 para 40%; os municípios de 18 para 21%, enquanto a União veria a sua reduzida de 47 para 39%. (OLIVEIRA, 1992, p.63).

Com o intuito de fortalecer o Federalismo, não somente a transferência de recursos era prevista através da proposta da CRETAD, como também a transferência de encargos da esfera federal para as entidades subnacionais. Isto porque, com a ampliação de encargos, segundo Oliveira (1992), aumentaria, conseqüentemente, o poder de estados e municípios, pois estes poderiam ter maior credibilidade, diante da obrigatoriedade de intervirem em atividades que antes não eram de sua competência.

A própria faculdade de estados e municípios determinarem a alíquota de seus tributos, podendo decidir qual seria a melhor alternativa tributária que atendesse aos objetivos econômicos e sociais, sinalizava a preocupação em resgatar o princípio do Federalismo. Esta autonomia para definir as alíquotas impediria que fossem geradas guerras interestaduais, pois o IVA incidiria sobre o consumo, e não sobre a produção.

Além disso, a criação dos fundos de descentralização, de equalização fiscal e de programas sociais, previstos na proposta da CRETAD, promoveria um espaço maior para que os representantes de vários setores da sociedade pudessem participar, juntamente com o poder Legislativo, de todo o processo decisório sobre a alocação dos recursos públicos, estreitando, desta forma, os laços democráticos de uma nova sociedade que então emergia. A proposta contemplava, ainda, uma simplificação do sistema tributário, a medida em que reduzia o número de tributos indiretos, conferindo ao sistema uma maior progressividade⁷, permitindo ainda contornar diversos problemas técnicos presentes no sistema tributário, facilitando a administração e fiscalização. Oliveira (1992, p. 61) descreve, nesta passagem, o que significava a proposta da CRETAD:

⁷ Segundo Riani (2002), um sistema tributário é progressivo quando se aplicam maiores percentuais de impostos para as classes de renda mais alta, distribuindo, portanto, de forma mais igualitária, a renda em toda a sociedade. Por outro lado, o sistema é regressivo quando tributa fortemente as camadas mais baixas de renda. Neste caso, quanto menor é o nível de renda, maior é o percentual de imposto a ser pago pelo indivíduo.

Analisada em seu conjunto, a proposta não somente aparecia como perfeitamente adequada ao estágio de desenvolvimento econômico e social atingido pelo país, como também atendia aos objetivos de um novo projeto de sociedade em gestação.

Entretanto, a proposta apresentava algumas imperfeições, caso viesse a ser aprovada. Em primeiro lugar, Oliveira (1992) destaca que, se os Fundos de Descentralização e os Fundos Sociais eram importantes, do ponto de vista de melhorias que poderiam ser trazidas com eles, estes apresentavam, também, em contrapartida, alguns problemas. Vejamos porquê.

Os estados mais desenvolvidos economicamente estariam mais propensos a desenvolverem projetos e encaminharem suas reivindicações ao Governo Federal, do que aqueles estados onde há baixos índices de desenvolvimento econômico e social. Neste sentido, a proposta assumiria um caráter de injustiça, já que os estados mais pobres não possuíam uma assessoria técnica adequada para encaminharem seus projetos, exigindo melhorias em seus territórios. Neste sentido, a proposta deveria estabelecer mais claramente outros critérios de distribuição para estes fundos.

Um segundo ponto a ser destacado é que a proposta da CRETAD não proporcionava mudanças no ITR e no IPTU, impostos que poderiam ser utilizados como instrumentos de desenvolvimento social. O ITR, se reformulado, poderia corrigir distorções existentes em propriedades rurais, permitindo, desta forma, que os latifúndios improdutivos fossem taxados de forma intensiva, favorecendo, sobremaneira, a realização da Reforma Agrária. O IPTU, também ignorado na proposta, se reestruturado, poderia ser transformado em imposto progressivo, contribuindo, assim, para o princípio da equidade e como instrumento do desenvolvimento social.

Neste sentido, observa-se que, embora a proposta apresentasse algumas imperfeições, ela contribuía para solucionar algumas lacunas do sistema tributário brasileiro; observava-se, contudo, que diversos eram os pontos que necessitavam de uma remodelação, a fim de tornar o aparelho arrecadador mais equilibrado em relação aos tributos. A seguir será detalhado o processo de debate em torno de algumas propostas, discutidas nas Comissões formadas durante o período em que a Assembléia Constituinte esteve reunida.

1.1. Os debates na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, na Comissão de Sistematização e no Plenário durante a Constituinte

Com o intuito de tornar o processo de apreciação das propostas mais ágil e eficiente, convencionou-se dividir os trabalhos da Assembléia Constituinte em comissões temáticas, que eram em número de oito.⁸ A Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças teve como Presidente o antigo ministro da fazenda, Francisco Dornelles e como Relator, José Serra; era formada por 63 parlamentares, dos quais, segundo Oliveira (1992), 40% eram nordestinos. Esta Comissão se desmembrou, dividindo-se em três subcomissões para a elaboração dos trabalhos: Tributos, Orçamento e Sistema Financeiro.

O trâmite dos projetos era o seguinte: os projetos deveriam obter aprovação em sua respectiva Subcomissão, para serem enviados, então, ao Relator da Comissão, no caso, José Serra. Este Relator encaminharia o projeto para uma Comissão Temática, onde receberia aprovação, sendo destinado, posteriormente, à Comissão de Sistematização⁹; passando por todas estas fases, o intento era apresentado ao Congresso, para apreciação ou rejeição. Segundo Oliveira (1992, p. 79), na época da aprovação do Substitutivo¹⁰, José Serra fez uma avaliação acerca dos rumos dos trabalhos na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças:

Durante muito tempo, imaginou-se que a Assembléia encarregada de definir uma nova ordem jurídica para o país seria monopolizada pelo permanente confronto entre progressistas e conservadores, esquerda e direita. Nos últimos dias, sem que se pudesse aplicar aos participantes dos debates quaisquer dos chavões ideológicos, um novo divisor de águas emergiu no rastro de uma das mais antigas pendengas da política brasileira: a questão regional.

⁸ As Comissões Temáticas eram as seguintes: Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; Organização dos Poderes e Sistema de Governo; Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; Ordem Econômica; Ordem Social; Comissão de Família, Esportes, Comunicação, Ciência e Tecnologia; Organização do Estado; Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições.

⁹ A Comissão de Sistematização tinha a função de compatibilizar os projetos das várias comissões temáticas.

¹⁰ O Substitutivo é um relatório que contém Emendas, substituindo, portanto, um texto anterior, desprovido destas.

E ainda, Souza (C., 2001, p. 533) destaca o depoimento de Osmundo Rebouças, parlamentar constituinte:

O ambiente na Comissão era emocional e irracional. Eu presenciei cenas deprimentes. Um dos debates mais acirrados deu-se em torno dos percentuais do FPE e do FPM. Os Constituintes dos estados menos desenvolvidos lutavam para que eles fossem os mais altos possíveis e os dos mais desenvolvidos os mais baixos. Para se chegar a um acordo, a cesta de trocas foi enorme, incluindo o aumento da bancada paulista no Congresso.¹¹

O momento era preocupante, pois se os parlamentares constituintes estavam pressionados por questões regionalistas, o sistema tributário poderia nascer totalmente desfigurado, ameaçando, futuramente, o equilíbrio federativo. Entretanto, os Constituintes priorizaram a questão regional, polarizando os debates no Congresso e relegando ao segundo plano, questões importantes, impedindo, desta maneira, que uma profunda reforma no sistema tributário fosse realizada. Oliveira cita, mais uma vez, um discurso do relator José Serra, em entrevista concedida à Folha de São Paulo, na época da Constituinte:

Eu acho que nós vamos ter uma reforma do sistema tributário bastante razoável. Não é aquele que se deseja, porque entre desejo e realidade há um caminho muito complexo e um entendimento político de diversidades regionais, de problemas dentro da federação extremamente difíceis de serem transpostos. (OLIVEIRA, 1992, p. 82).

Entre as Subcomissões formadas, a mais disputada foi a referente aos Tributos e haviam evidências claras de uma disputa aberta entre os estados do Norte e Nordeste, de um lado, e do Sul e Sudeste, de outro, prevalecendo a dicotomia entre “estados pobres” e “estados ricos”. As discussões eram pautadas pela tentativa de recuperar a autonomia fiscal dos estados, descentralizando recursos da União. Os principais pontos debatidos e, posteriormente, incluídos ao projeto final aprovado, foram:

- Possibilidade de criação de novos tributos, tanto pela União, quanto por estados e municípios, desde que os impostos de competência estadual não concorressem com os da União;

¹¹ Souza (2001), através de Unafisco, 1992.

- Concessão de empréstimos compulsórios aos estados e Distrito Federal, em casos de despesas provocadas por calamidade pública, mediante lei aprovada por maioria absoluta das duas esferas;
- Ampliação da tributação tanto a estados como para municípios. Haveria mudanças no ICM, que passaria a absorver cinco impostos federais (ISC, ISTR, IUCL, IUEE e IUM), além do ISS, municipal. Para compensar a perda do ISS, os municípios aumentariam sua arrecadação de 20% para 25%, agora sobre o novo ICMS.

Além disso, obedecendo aos critérios de descentralização de recursos, foram ampliadas as parcelas destinadas aos Fundos de Participação de estados e municípios, criados com o intuito de tornar mais equilibradas as contas destas esferas. Antes da Constituinte, estes Fundos - formados com recursos do IR e do IPI - eram assim distribuídos: 14% dos recursos totais eram destinados aos estados, 17% aos municípios, e 2% iam para o Fundo Especial, que beneficiaria as regiões menos desenvolvidas. Todavia, a Subcomissão do Sistema Tributário pretendia o aumento destes índices, para 18,5% para os recursos destinados a estados, 22,5% para os municípios, mantendo os mesmos 2% para o Fundo Especial. Uma tentativa, portanto, de aumentar a receita das entidades subnacionais.

Entretanto, o conflito entre os estados se acirrou devido à aprovação dos critérios de partilha do FPE, que passariam a descartar, a partir de então, aquelas regiões com renda superior à média nacional de serem beneficiários, favorecendo, portanto, os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em detrimento do Sul e Sudeste. Todavia, Oliveira (1992) destaca outros momentos em que as questões regionais exerciam influência sobre os debates:

Na Subcomissão de Orçamento, que também teve como relator um representante do Nordeste, o deputado José Muniz Maia, aprovou-se uma proposta que garantia a aplicação de 31,97% dos recursos orçamentários na região Nordeste, enquanto estabelecia a destinação de 25,65% ao Sudeste. Já na Subcomissão do Sistema Financeiro, essa tendência se confirmava com a aprovação de um artigo que proibia a realização de depósitos bancários de recursos oriundos das regiões menos desenvolvidas para as mais ricas. (OLIVEIRA, 1992, p. 88).

O conflito era latente, tanto por pressões por maiores recursos a diferentes regiões, quanto por transferências mais amplas a estados e municípios. Neste sentido, para compensar as perdas nos estados mais desenvolvidos, a Subcomissão de Tributos decidiu que estes disporiam de recursos do Fundo de Exportação, baseado na arrecadação do IPI, mais a cobrança de 5% do IR, da União. Nota-se, portanto, que as duas esferas seriam responsáveis pela cobrança de um mesmo imposto, instituindo a chamada “competência compartilhada”, inexistente na Constituição anterior.

Com relação aos municípios, a fim de minimizar as pressões exercidas por seus representantes legais, negociou-se o repasse do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis inter-vivos (ITBI), já que esta entidade perderia a arrecadação do ISS, que se integraria ao novo ICMS; além disso, era previsto aos municípios a elevação da participação em 50% na arrecadação do ICMS, que antes era previsto em 25%.

O relatório referente à Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças foi aprovado no dia 12/06/1987, sendo então encaminhado à Comissão de Sistematização, onde seria novamente avaliado e possivelmente, emendado. Esta Comissão de Sistematização da Constituinte era formada por 93 parlamentares, dos quais o deputado Afonso Arinos era o presidente e o senador Bernardo Cabral, o relator. Os parlamentares que compunham esta Comissão também faziam parte das oito Comissões Temáticas do processo constituinte, contando ainda, a Comissão de Sistematização, com a participação dos vinte e quatro Relatores das Subcomissões.

Reunida de junho a novembro de 1987, o projeto elaborado por esta Comissão pautava-se por respeitar o princípio da equidade, procurando diminuir as desigualdades sociais. As discussões foram as seguintes:

- O Imposto Territorial Rural (ITR) deveria desestimular as terras improdutivas, devido ao aumento de suas alíquotas;
- Haveria a restrição de incidência do IR estadual aos lucros das empresas, retirando os rendimentos assalariados;
- A criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), representava uma tentativa de diminuição das desigualdades sociais.

Apesar de visar uma melhoria no sistema tributário, observa-se, contudo, que nenhuma alteração substancial foi realizada na Comissão de Sistematização, na seção que tratava do Orçamento e do Sistema Financeiro; desta maneira, os projetos aprovados nesta Comissão foram, então, encaminhados ao Plenário, para aprovação final.

A votação em Plenário da nova Carta Constitucional mantinha, ainda, alguns pontos sem o devido consenso. Uma das grandes discussões relacionava-se com o fato de a União descentralizar alguns de seus recursos, mas permanecendo com seus encargos; outro ponto polêmico referia-se ao IR estadual, que poderia afetar as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, pois a distribuição de tal tributo obedeceria ao princípio da competência compartilhada, o que poderia gerar conflitos tributários com as regiões Sul e Sudeste.

Muitos analistas faziam especulações acerca do processo constituinte, que segundo os quais, seria marcado por posições partidárias ou ideológicas, entre esquerda e direita, entre progressistas e conservadores. Entretanto, nada disso ocorreu; o que ficou latente foi a pressão de parlamentares pela descentralização de recursos da esfera da União, para estados e municípios, colocando no centro das discussões e prioridades, a questão regional, levando alguns parlamentares a travarem verdadeiras contendas em nome dos territórios aos quais representavam.

Com o fim dos trabalhos das Comissões e Subcomissões e apesar de alguns contragostos, a nova Constituição foi promulgada no dia 05/10/1988, encerrando o período de transição para a democracia, iniciado com a queda do regime militar no Brasil e inaugurando um novo sistema tributário, cujas características serão analisadas no item abaixo.

2. O sistema tributário na Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 alterou substancialmente a distribuição da competência tributária entre as esferas de governo, tendo como característica fundamental a descentralização de recursos da União, para estados e municípios. Surgia num momento muito específico da sociedade brasileira, que estava há muito tempo mergulhada no duro regime militar, que destituía e desrespeitava várias garantias individuais. Entretanto, segundo Oliveira (1992, p.117),

O novo texto constitucional representa de longe, um grande avanço em relação ao anterior no tocante à explicitação de princípios universalmente consagrados nas sociedades democráticas, que têm o condão de informar e estabelecer as relações Estado/cidadão, inibindo abusos, que pudessem vir a ser cometidos pelos governantes, e reafirmando o tratamento igualitário a ser concedido aos membros que compõem a sociedade.

Todavia, mesmo com todas as críticas em torno da Constituição de 1988, convém iniciarmos a discussão sobre as modificações introduzidas com esta Nova Carta, analisando a composição do sistema tributário. A estrutura tributária anterior, datada de 1964, era composta de 16 impostos; com a constituição de 1988 esse número diminuiu para 14. Os impostos que permaneceram foram os seguintes:

- Importação
- Exportação
- Renda
- Propriedade territorial rural
- Produtos industrializados
- Operações financeiras
- Veículos automotores
- Propriedade territorial urbana
- Serviços de qualquer natureza

Foram extintos sete impostos, a saber:

- Transporte rodoviário
- Serviços de comunicações
- Combustíveis e lubrificantes

- Energia elétrica
- Minerais
- Circulação de mercadorias
- Transmissão de bens imóveis

Em contrapartida, foram criados cinco impostos, pela Constituição de 1988:

- Grandes fortunas
- Circulação de mercadorias e serviços
- Transmissão “causa mortis” e doação
- Transmissão de bens imóveis “inter-vivos”
- Vendas de combustíveis a varejo.

É necessário ressaltar que o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) sofreu uma reestruturação, onde absorveu seis impostos federais: ICM, ISTR, ISC, IULC, IUEE, IUM. Esta mudança visava a criação de um imposto sobre o Valor Agregado, de base ampla, moderno e produtivo, que substituísse os impostos em cascata. A Tabela 2 ilustra de forma clara, a nova estrutura tributária na Constituição de 1988:

TABELA 2

A Estrutura Tributária Brasileira:
Anterior e Constituição de 1988

Estrutura Anterior	Constituição de 1988
1. Impostos: <ul style="list-style-type: none">• Importação• Exportação• Renda• Propriedade Territorial Rural• Produtos Industrializados• Operações Financeiras• Transportes Rodoviários• Serviços de Comunicações• Combustíveis e Lubrificantes• Energia Elétrica• Minerais• Circulação de Mercadorias• Transmissão de Bens de Imóveis• Veículos Automotores• Propriedade Territorial Urbana• Serviços de qualquer natureza	1. Impostos: <ul style="list-style-type: none">• Importação• Exportação• Renda• Propriedade Territorial Rural• Produtos Industrializados• Operações Financeiras• Grandes Fortunas• Transmissão “causa mortis” e doação• Circulação de Mercadorias e Serviços• Veículos Automotores• Propriedade Territorial Urbana• Transmissão de Imóveis “inter-vivos”• Vendas a varejo de combustíveis• Serviços de qualquer natureza
2. Taxas	2. Taxas
3. Contribuição de Melhorias	3. Contribuição de Melhorias

Esta nova Carta Constitucional promoveu algumas alterações positivas, que convém ressaltarmos: o Imposto de Renda, por exemplo, sofreu importantes

modificações, que favoreceram sua expansão, pois segmentos da sociedade isentos na Constituição anterior, passavam a serem taxados, como é o caso dos militares, magistrados e parlamentares. Este imposto baseou-se no princípio da isonomia, corrigindo falhas da Constituição anterior. Assim, com todas estas alterações, estimava-se um aumento de 4% do PIB e, se a sonegação fosse combatida, este índice poderia crescer ainda mais.

Com relação à distribuição dos tributos diretos e indiretos, algumas modificações foram promovidas, com a Constituição de 1988¹²: a antiga estrutura possuía cinco impostos diretos e onze indiretos; a nova Carta buscava um equilíbrio entre as duas categorias de tributos. Uma importante novidade no novo Texto é a criação do tributo direto sobre grandes fortunas (IGF) que, embora apresentasse muitas dúvidas com relação à arrecadação, representava um instrumento amenizador das desigualdades sociais.

O IR, além de taxar como já salientado, segmentos da sociedade anteriormente isentos, passava a incidir também sobre aplicações financeiras, como bolsa de valores, bolsa de mercadorias, rendimentos de poupança, respeitando o princípio da igualdade, pois o texto denomina que é proibido *“o tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, vetada qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por ele exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”*. (Constituição Federativa do Brasil).

Mudanças importantes eram almeçadas com a reformulação do imposto sobre herança, ou imposto sobre a Transmissão “Causa Mortis” e Doação, que representava uma possibilidade de maior justiça social, na medida em que outrora, várias fontes de renda e riqueza não eram tributadas. O Imposto Territorial Rural (ITR) procurou também alterar positivamente a estrutura agrária do país, na medida em que o aumento de suas alíquotas desestimulava as terras improdutivas, fonte de desigualdade social.

¹² Os impostos diretos derivam do trabalho (salários, ordenados, honorários, etc), bem como a herança de bens, etc. Os impostos indiretos incidem sobre a produção e utilização de bens e serviços. Enquanto os diretos incidem sobre as pessoas e seus níveis de rendimento e propriedade, sendo por este motivo considerados progressivos, os indiretos, paralelamente, são ditos regressivos, pois o valor pago pelo uso de um bem ou serviço, é taxado indistintamente, não levando em consideração os rendimentos dos contribuintes.

A tabela 3 demonstra detalhadamente, a distribuição dos tributos diretos e indiretos:

TABELA 3
A Nova Estrutura
Impostos Diretos e Indiretos

Diretos	Indiretos
<ul style="list-style-type: none">• Renda• Grandes Fortunas• “Causa mortis” e doação• Territorial Rural• Predial Urbano• “Inter-vivos”• Veículos Automotores	<ul style="list-style-type: none">• Importação• Exportação• Produtos Industrializados• Operações Financeiras• Circulação de Mercadorias e Serviços• Vendas a Varejo de Combustíveis• Serviços de qualquer natureza

Observa-se, entretanto, que, embora apresentasse algumas debilidades, a Constituição de 1988, fruto de complexos interesses políticos envolvidos, procurava tornar o sistema tributário mais progressivo, melhorando a distribuição de renda na sociedade, tornando mais igualitária a cobrança de tributos. Procurava, acima de tudo, contornar vários problemas e distorções oriundas da Constituição anterior.

2.1. A distribuição de recursos e encargos na Constituição de 1988

A tentativa de equilíbrio entre as esferas que compõem o Federalismo é uma das peças centrais para que sejam atingidos os princípios de uma sociedade verdadeiramente democrática, principalmente em países como o Brasil, que apresenta gritantes desigualdades econômicas e sociais. Neste sentido, o consenso era a palavra-chave no momento constituinte, a fim de que houvesse negociações entre os constituintes, com interesses distintos, para uma configuração que trouxesse à tona uma federação capaz de

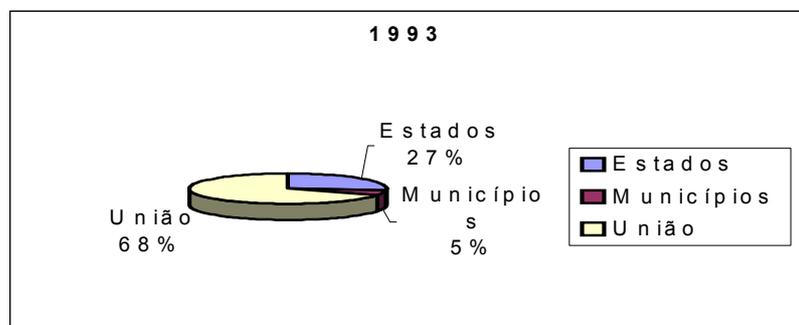
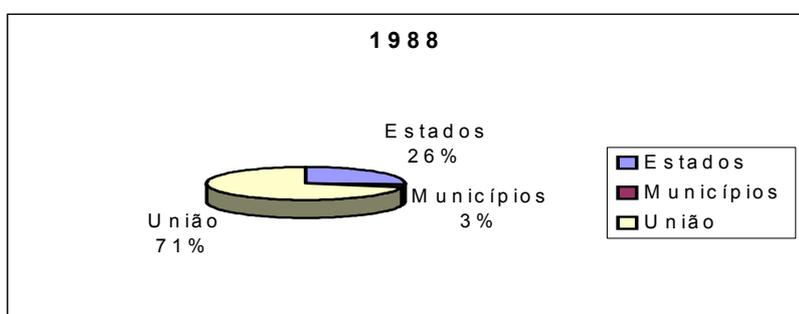
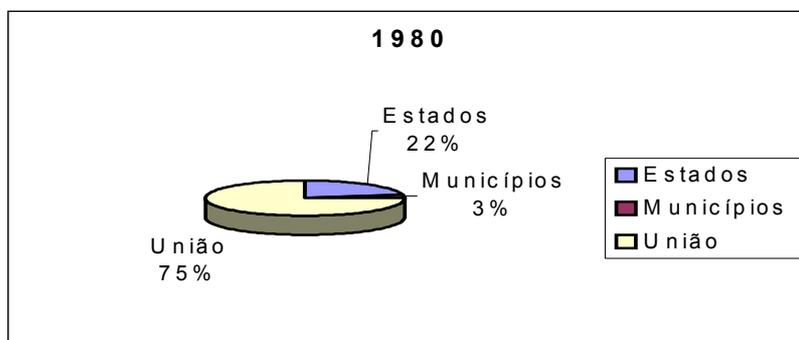
atender aos anseios de seus três níveis de governo, ou seja, um equilíbrio entre União, estados e municípios.

Uma das características da Constituição de 1988 foi a grande descentralização de recursos que a mesma promoveu; no entanto, alguns analistas apontam para o fato desta não ter se preocupado, em contrapartida, com a descentralização de encargos, preocupação, aliás, contida na proposta da CRETAD. Neste sentido, Oliveira (1992) destaca que, com relação ao pacto federativo, a Constituição de 88 não se diferencia muito da de 1967, uma vez que apenas inverte as regras do jogo: enquanto que no período autoritário havia grande concentração de recursos na órbita da União, na transição para a democracia, houve a descentralização destes recursos para estados e municípios. Desta forma, segundo o autor, nenhuma estruturação profunda ocorreu, apenas inverteram-se as “regras do jogo”. Cabe analisarmos, pois, os efeitos da nova Carta Constitucional para o redesenho do Federalismo e do sistema de arrecadação tributária, ou seja, seus avanços e seus retrocessos.

A Constituição de 1967 restringia a capacidade de autonomia de estados e municípios. Neste sentido, um dos desafios da nova Constituição seria a ampliação da autonomia financeira de entidades subnacionais, delegando a estas, principalmente, incentivos para a geração de recursos próprios, adquirindo, desta maneira, uma certa autonomia financeira com relação à União. O Gráfico 1 evidencia a evolução das receitas próprias de cada ente subnacional, a partir da Constituição de 1988:

GRÁFICO 1

Receita própria por esfera de Governo:



Fonte: Affonso, 1995.

Analisando o gráfico acima, podemos compreender que houve alguns avanços em termos de arrecadação própria de recursos a estados e municípios, nos anos posteriores à promulgação da nova Constituição. Assim, observa-se, que os entes subnacionais tiveram suas receitas individuais aumentadas, o que proporcionou uma relativa independência financeira, com relação à União, para o financiamento dos seus projetos, considerados prioritários. Um segundo aspecto que convém ressaltar é com relação à competência tributária em cada esfera da federação. Com a Constituição de

88, os municípios ampliaram o número de seus tributos, de dois para quatro, os estados permaneceram com três, enquanto a União reduziu seus onze impostos para sete.

No caso dos estados, apesar de terem permanecido com o mesmo número de impostos, pode-se dizer que apresentaram substancial amplitude na arrecadação, já que a nova estrutura ofereceu a esta esfera, a participação no ICMS, um tributo que possui uma base fiscal ampla, e considerável fonte de arrecadação, uma vez que é resultado da fusão de outros seis impostos. Entretanto, com relação à União, pode-se dizer que esta esfera contou com um corte significativo em suas receitas, pois perdeu os impostos: ISTR, ISC, IUCL, IUEE e IUM (fundidos ao novo ICMS), ganhando, com a nova Carta, o IGF, mantendo ainda o IPI, IOF, II e IEX. Além disso, a União passou a ter o direito de contrair o empréstimo compulsório, para o atendimento de despesas com calamidade pública. A Tabela 4 ilustra a distribuição de recursos, em cada esfera federativa, com a Constituição de 1988:

TABELA 4:

A Distribuição das competências tributárias:

Anterior	Constituição de 1988
<p>UNIÃO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Importação • Exportação • Renda • Propriedade Territorial Rural • Produtos Industrializados • Operações Financeiras • Transportes Rodoviários • Serviços de Comunicações • Combustíveis e Lubrificantes • Energia Elétrica • Minerais • Taxas e Contribuição de Melhorias <p>ESTADOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Circulação de Mercadorias • Transmissão de Bens Imóveis • Veículos Automotores • Taxas e Contribuição de Melhorias <p>MUNICÍPIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propriedade Territorial Urbana • Serviços • Taxas e Contribuição de Melhorias 	<p>UNIÃO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Importação • Exportação • Renda • Propriedade Territorial Rural • Grandes Fortunas • Produtos Industrializados • Operações Financeiras • Taxas e Contribuição de Melhorias <p>ESTADOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Circulação de Mercadorias e Serviços • Transmissão “causa mortis” e doação • Veículos Automotores • Taxas e Contribuição de Melhorias <p>MUNICÍPIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transmissão de Bens Imóveis “Inter-vivos” • Propriedade Territorial Urbana • Serviços • Venda de Combustíveis a Varejo • Taxas e Contribuição de Melhorias

Neste sentido, autores como Oliveira (1992), apesar de possuírem algumas ressalvas, observa de forma positiva o novo sistema tributário, oriundo da Constituição de 1988:

Do que procede – e embora algumas críticas fossem tecidas à nova estrutura – pode-se afirmar, sem receio de incorrer em equívocos, que a distribuição de competência no novo texto constitucional, afigurou-se bem mais equilibrada do que a anterior, repontando de forma positiva para a recuperação do equilíbrio federativo no Brasil. (OLIVEIRA, 1992 p. 149).

Entretanto, algumas lacunas permaneceram na Constituição de 88. Esta não incorporou, por exemplo, a sugestão da criação do Fundo de Equalização Tributária e do Fundo Social, contidos na proposta da CRETAD. Optou-se, mais uma vez, pelo caminho mais fácil, que foi o de ampliar a participação de estados e municípios nas receitas do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, sem, contudo, promover uma reestruturação para que tais Fundos fossem criados.

Um outro ponto muito discutido por analistas do tema, aponta para o fato de a Constituição de 88 promover um corte substancial nas receitas da União. Oliveira (1992, p. 158) fornece alguns dados que são ilustrativos desta questão:

Numa perspectiva mais otimista, a União teria a sua participação reduzida de 44,6% em 1985 para 36,5%, enquanto os estados aumentariam a sua de 37,2% para 40,7% e os municípios de 18,2% para 22,0%. (...) não se podia negar, entretanto, que, nessa estrutura, a União inevitavelmente perderia posição para as esferas subnacionais.

Além de haver uma diminuição dos impostos de competência da União, como já salientado acima, a criação dos Fundos de Participação dos estados e municípios foi também responsável pela perda da receita do Governo Federal.

A questão da diminuição dos tributos da União tem, na verdade, outros desdobramentos. Muitos analistas defendem a idéia de que a Constituição de 1988 promoveu a descentralização de recursos, mas não de encargos, ou seja, a União teria redistribuído parcela de seus recursos a estados e municípios, mas, em contrapartida, permaneceria com gastos em áreas como Saúde, Educação, Cultura, entre outras. Embora o Novo Texto Constitucional tenha explicitado a municipalização de alguns serviços básicos, este abriu lacunas e deixou dúvidas com relação aos encargos referentes à União, complicando, desta maneira, a situação das finanças federais. Oliveira (1992) fornece-nos alguns dados sobre essa questão:

À redução das receitas do Governo Federal contrapôs-se, paradoxalmente, uma elevação de suas despesas (aumento do percentual destinado à educação de 13 para 18%; gastos com a criação de novos estados; ampliação de recursos vinculados à saúde, assistência à família e à criança, etc), indicando que poderia se aprofundar a crise fiscal e financeira em que se encontra ele mergulhado. (OLIVEIRA, 1992, p. 160).

Entretanto, há autores que não corroboram tal argumentação. Para Affonso (1995), por exemplo, haveria uma meia verdade nas afirmações acima. Segundo o autor,

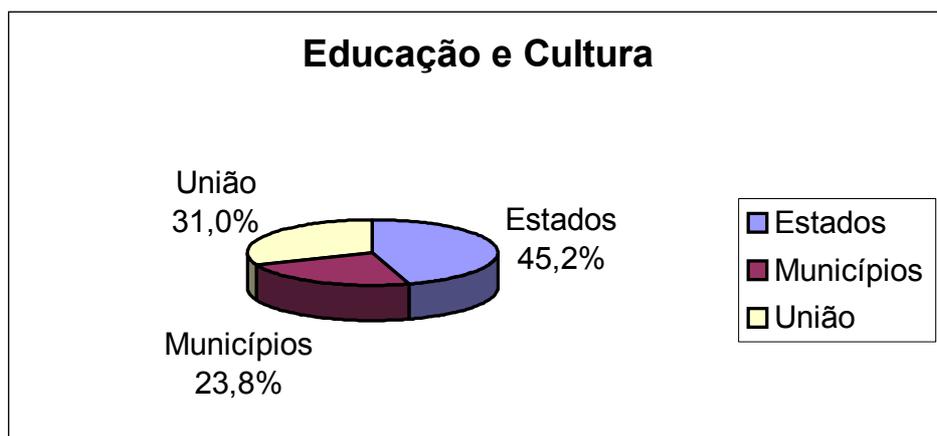
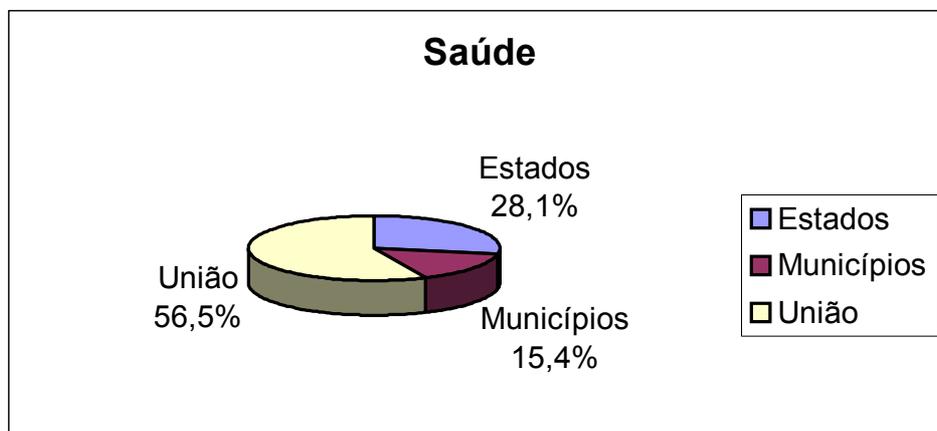
De fato, como consequência da ampliação da capacidade financeira dos governos subnacionais, aumentou significativamente a sua participação no total da despesa pública. Os estados e municípios respondem hoje por cerca de 80% da inversão pública e 67% do consumo corrente. O Governo Federal, por sua vez, concentra a responsabilidade dos gastos com a Previdência Social (80,4% do total) e do pagamento dos juros das dívidas interna e externa (81% do total); porém, os indicadores físicos e financeiros disponíveis mostram uma elevação importante na participação de estados e municípios no gasto social total, e uma diminuição da participação da União. (AFFONSO, 1995, p. 65).

O gráfico abaixo vem referendar o suposto de Affonso, demonstrando que, em certos setores, as esferas subnacionais assumem maiores encargos, embora de maneira diferenciada, em cada região.

GRÁFICO 2

Brasil

Gastos Sociais por Função - Média 1989-1991

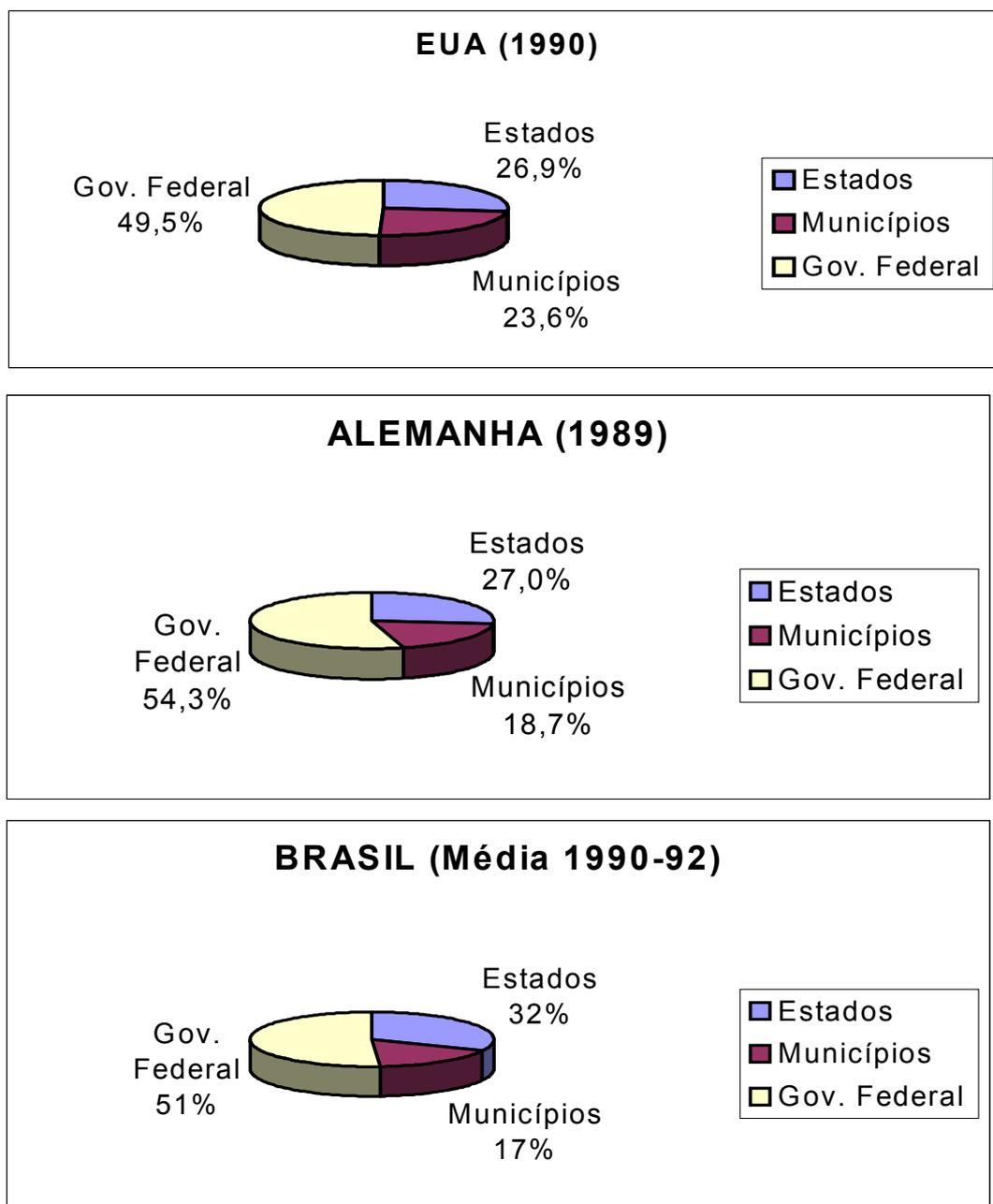


Fonte: Affonso, 1995.

Convém destacar que a participação na despesa total do setor público pelas entidades subnacionais alcança a cifra de 49% no Brasil, superando os países desenvolvidos como os Estados Unidos e a Alemanha, que dispõem de uma tradição longa de descentralização. O gráfico abaixo ilustra, o gasto público total, nos EUA, Alemanha e Brasil:

GRÁFICO 3

Gasto Público Total em Países Seleccionados



Fonte: Affonso, 1995.

O interessante é observar nestes dados como há divergências quanto ao tema da descentralização, tanto com relação à descentralização de encargos, como de recursos. Entretanto, esse cruzamento de informações é de fundamental importância para que possamos observar, através de diversas correntes de pensamento, a questão da relação existente entre os entes da federação.

A descentralização de encargos, como já salientado acima, abriu uma lacuna no novo Texto Constitucional, e diversas dúvidas surgiram, quanto à competência de funções. Neste sentido, Dain (1988) ressalta esta situação de confusão:

Pouco se avançou na concepção de um equilíbrio federativo, que significasse também um ganho de equidade, em termos das relações interpessoais. Nem pela ótica dos tributos, nem pelo aperfeiçoamento dos mecanismos redistributivos, é possível antever a possibilidade de universalização de uma política de necessidades básicas. Ao contrário, destacam-se as tendências para o descomprometimento da União com o financiamento e execução de políticas sociais, justificada pela diminuição de seus recursos, e a total ausência de princípios, diretrizes e definições em torno da descentralização de encargos. (DAIN, 1988, p. 125).

Neste sentido, uma Reforma Tributária sistemática, exige, em contrapartida, a definição do papel do Estado, distribuindo devidamente os encargos entre as esferas para, posteriormente, estabelecer os níveis adequados de tributação à União, estados e municípios. A partir deste ponto, é necessário definir a incidência dos tributos, o que depende da resolução da questão distributiva. Rezende (1991) atenta para o fato de que é necessário o estabelecimento de um plano estratégico, de forma a conduzir adequadamente a Reforma, a fim de que esta não cause prejuízos ainda maiores para os orçamentos estaduais e municipais. O autor destaca que qualquer projeto de Reforma Tributária que não seja bem elaborado pode prejudicar ainda mais um cenário já confuso, citando o exemplo da desoneração das exportações, defendida pela Constituição de 88. Segundo ele, *“estimativas realizadas por técnicos estaduais indicam que a receita estadual proveniente da tributação das exportações de produtos primários e semi-elaborados alcança a cifra de 1,5 bilhões de reais”* (REZENDE, 1991, p. 34). Assim, as perdas causadas pelas desonerações seriam bastante significativas, afetando a receita de cerca de sete estados da federação, como ressaltam, também, Azevedo e Melo (1997), através dos dados da Tabela 5:

TABELA 5
Desoneração das Exportações
Estimativa das Perdas dos Estados

Estado	% perdas	Estado	% perdas
Acre	0,98	Minas Gerais	10,14
Amazonas	1,55	Espírito Santo	22,01
Pará	34,84	Rio de Janeiro	3,09
Rondônia	3,30	São Paulo	2,73
Amapá	28,46	Paraná	13,03
Roraima	0,74	Santa Catarina	5,32
Tocantins	0,49	R. G. do Sul	7,50
Maranhão	15,12	Mato Grosso	10,19
Piauí	1,12	M. G. do Sul	6,14
Ceará	3,78	Goiás	4,03
R. G. do Norte	4,06	Distrito Federal	0,08
Paraíba	0,52	Sergipe	0,72
Pernambuco	1,87	Bahia	4,44
Alagoas	8,37		

Fonte: Azevedo; Melo, 1997.

Através dos dados da tabela acima, pode-se perceber que estados exportadores como Pará, Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso, Maranhão, Paraná e Minas Gerais são os mais afetados pelas desonerações, estimando perdas intensas em suas receitas. Esta questão será detalhada com maior profundidade no capítulo 4.

Portanto, observa-se que o campo de ação das políticas tributárias é primordialmente, um espaço onde se confrontam vários interesses, e desse embate, sempre saem vencedores e perdedores. É necessário, então, que o debate acerca das possíveis reformas que vierem a ser implementadas, sejam norteadas pelo consenso das diversas forças sociais do país. Nos termos de Oliveira (1992, p. 205):

O caminho deve ser percorrido para evitar que a visão paroquial de interesses regionais e a negociação varejista de proposições que visem atender a interesses particulares, concorram para a ocorrência

de surpresas desagradáveis. Nesse sentido, a deflagração do processo de reforma tributária deve ser acompanhada da instituição de um foro próprio para a discussão das propostas, a avaliação de posições, o mapeamento dos conflitos e as margens de negociação.

Evidencia-se, contudo, a dificuldade para a implantação de uma reforma capaz de corrigir as distorções existentes no sistema tributário nacional.

3. Conclusões Preliminares

A partir dos anos 60, até meados dos 70, o Estado interveio fortemente na economia, no acelerado processo de desenvolvimento econômico do país, ou o chamado “milagre econômico”. Neste sentido, a concentração de recursos tributários pelo Governo Federal promoveu grandes distorções no aparelho tributário, fragilizando o orçamento de estados e municípios, que, a partir de então, tiveram seus recursos reduzidos, com a conseqüente perda de sua capacidade de gasto. Dentro deste contexto, a Reforma Tributária implantada em 1966 era utilizada como financiadora deste processo de crescimento, ajustando-se ao novo padrão de competição internacional:

Os objetivos da Reforma Tributária traziam importantes implicações, sobretudo por centralizarem, na esfera da União, as decisões a respeito do modo de aplicar os recursos estaduais e municipais, a fim de compatibilizá-los com as metas do desenvolvimento nacional. Além disso, essa centralização consubstanciava-se na transferência de alguns impostos para a competência da União, no controle sobre as alíquotas dos impostos estaduais (as alíquotas do então ICM passaram a estar subordinadas à decisão do Senado Federal) e no veto às outras esferas de governo para decretação de novos impostos. Portanto, a centralização envolvia a concentração dos recursos, da competência quanto à arrecadação e da própria administração dos recursos transferidos, em prejuízo dos estados e dos municípios que tiveram suas bases tributárias reduzidas. (BOVO, 1999, p. 69).

A Reforma Tributária representava, pois, naquele momento, um instrumento de política econômica, de forma a garantir uma maior concentração de recursos para o setor público, os quais seriam empregados em áreas que o governo central julgasse prioritárias, contribuindo, neste sentido, para o crescimento econômico do país. Entretanto, se, por um lado, tal Reforma garantia a expansão do crescimento, por outro, proporcionava a deterioração das contas de estados e municípios, o que, a longo prazo, traria implicações para o governo central, causando distúrbios no funcionamento do próprio equilíbrio federativo.

Além disso, entre os anos de 1968 a 1976 os Fundos de Participação de estados e municípios foram reduzidos, promovendo uma diminuição considerável nas receitas destas esferas, uma vez que estas transferências tinham um peso significativo em seus orçamentos, principalmente em estados e municípios menos dinâmicos. Contribuiu para o agravamento da situação dos municípios, principalmente, o fato de haver um grande adensamento urbano, conseqüência das transformações ocorridas principalmente na agricultura e na indústria, o que implicava num aumento da demanda por serviços públicos¹³. “*As despesas cresceram, sem que os municípios tivessem capacidade de arrecadação compatível*”. (BOVO, 2001, p. 72).

O II Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo Geisel (1974-1978) aprofundou os conflitos existentes na sociedade brasileira, principalmente entre o empresariado brasileiro e o Estado autoritário, pois a estatização representava um perigo para os primeiros. O desgaste dos laços do Estado com a sociedade brasileira associado à crise econômica fortaleciam a corrente dos adeptos à volta da democracia. Concomitantemente a estes problemas, o sistema tributário que até então era utilizado para o financiamento do crescimento acelerado do país, demonstrava-se insuficiente para gerar recursos e para contribuir para tal processo.

Algumas alterações no sistema tributário começaram a ser discutidas, por iniciativa do Congresso Nacional, demonstrando a insatisfação com a centralização e com o regime autoritário. Tratam-se das Emendas Passos Porto e João Calmon. A primeira, detalhada acima, propunha o aumento da participação de estados e municípios no montante arrecadado, promovendo, desta maneira, mudanças no Federalismo. De acordo com Bovo (1999), a Emenda João Calmon, por sua vez, determinava o repasse de 13% do orçamento da União para a Educação, sendo que para os estados e municípios, o percentual foi estabelecido em 25%. Tais Emendas sinalizavam que mudanças estavam por acontecer na sociedade brasileira, que passava por um momento bastante conturbado:

¹³ No início dos anos 70, segundo Bovo (2001), modernas indústrias começam a serem instaladas no interior, através de vários incentivos fiscais concedidos, desenvolvendo um processo de urbanização rápido e caótico. Neste sentido, estes municípios passam a, de um lado, obter crescimento pela vinda de tais indústrias, mas por outro lado, devem arcar, a partir de então, com uma demanda crescente por serviços públicos. Aliados às distorções no sistema tributário, ao aumento da demanda por melhores serviços públicos e pelo centralismo fiscal, os municípios brasileiros passam a conviver com uma crise financeira grande e com a escassez de seus recursos.

O agravamento da crise financeira do Estado brasileiro, além de seus componentes políticos, passava a ser preocupante do ponto de vista social, desde que impunha limites à ação governamental. Tais limites rebatiam cada vez mais tanto na quantidade como na qualidade dos serviços públicos, reduzindo a capacidade de realização das políticas públicas. A grave crise fiscal da União implicava na recomposição de suas receitas tributárias e, por sua vez, a precária situação financeira dos estados e municípios só poderia ser revertida no âmbito de uma profunda e urgente reforma tributária que conseguisse restaurar suas finanças e repor sua autonomia, por meio da descentralização das decisões e dos recursos tributários. (BOVO, 1999, p. 79-80).

Como já ressaltado, a estrutura tributária aprovada com a Constituição de 1988, promoveu maior autonomia para estados e municípios, mas em contrapartida, não contribuiu para a configuração de um novo Federalismo. A necessidade da descentralização traduziu-se na defesa por maior participação nas receitas da União, aguçando os desequilíbrios existentes no Federalismo brasileiro, a medida em que fomentava uma repartição cada vez maior das receitas fiscais. Este processo acentuou os desequilíbrios entre as unidades federativas, uma vez que os critérios de partilha não foram alterados.

Neste sentido, entre os problemas não resolvidos pela nova Constituição, encontrava-se o da equalização fiscal, ou seja, de medidas que tinham por objetivo reduzir as desigualdades entre entidades subnacionais e entre regiões. Desigualdades que podem ser verificadas quando analisamos a distribuição dos Fundos de Participação dos estados, por exemplo. Segundo Bovo (1999), as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste possuem 85% de participação neste Fundo, enquanto que o Sul e o Sudeste permanecem com 15% da participação. Os estados favorecidos com os recursos do FPE são Bahia, Ceará, Maranhão e Pernambuco, enquanto que os menores coeficientes de partilha se concentram em São Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Espírito Santo. O autor fornece-nos alguns dados que nos permite uma observação profunda dos percentuais de partilha do FPE:

Em 1991, a distribuição do FPE entre as regiões era a seguinte: Norte (25,37%); Nordeste (52,46%); Centro-Oeste (7,17%); Sudeste (8,48%); e Sul (6,52%). No entanto, apenas quatro estados da região Nordeste (Bahia, Ceará, Pernambuco e Maranhão) receberam 30,4% do total. (BOVO, 1999, p. 85).

Quanto ao Fundo de Participação dos municípios, Bovo (1999) ressalta que a distribuição é menos concentrada. Os municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-

Oeste recebem, em média 51,2%, enquanto que os municípios das regiões Sudeste e Sul têm uma participação em torno de 31,3% e 12,5%, respectivamente. Além disso, os critérios para a distribuição dos recursos deste Fundo são bastante confusos, como um exemplo fornecido por Barrera e Roarelli (1995), sobre o município de Londrina, que, em 1991, contava com 389 mil habitantes e estava entre os 500 municípios mais desenvolvidos do país. Entretanto, segundo dados apresentados por estes autores, este município recebeu recursos do FPM muito superiores aos de São João do Meriti e Duque de Caxias, que são municípios mais populosos e com infra-estrutura bem inferiores aos de Londrina.

Diante destas questões e devido a estes problemas, depois de três anos da promulgação da nova Constituição, o debate sobre a necessidade de revisão das regras que norteiam o sistema tributário brasileiro ressurgiu, provando, que o mesmo necessita de algumas remodelações, a fim de encontrar o caminho para uma maior ordem fiscal no país.

Analistas apontam que alguns problemas permanecem sem solução, tais como: a União, a fim de retomar os investimentos e sanar os déficits, promove um aumento de suas dívidas, aumentando, também, seus tributos. Em contrapartida, os estados e municípios, mesmo favorecidos com a ampliação dos recursos tributários promovidos pela Constituição de 88, queixam-se de dificuldades financeiras.

No entanto, a questão do aumento de impostos é, todavia, questionável, pois o volume de impostos não está ligado a distribuição de renda. A população de baixa renda pode ser favorecida pelo aumento dos tributos, os quais permitem ao Estado ampliar os serviços públicos, favorecendo, no curto prazo, os setores de baixa renda. Se há uma redução da desigualdade, rapidamente há o aumento do consumo interno (o que eleva a produção, que gera renda, emprego e consumo, criando um círculo virtuoso já previsto por Keynes). Enfim, este é um eterno debate entre Keynesianos e Pós-Keynesianos, Liberais e Neo-Liberais.

Assim, chega-se aos anos 90 com vários conflitos regionais e locais, com conflitos entre os entes federados (a União reclamando para si a reconcentração de recursos) e com desequilíbrios financeiros entre as esferas que compõem a federação. Em meio a este cenário, surge também a necessidade de uma nova reforma tributária. Todavia, a

idéia de Reforma Tributária encontra uma série de divergências no sentido de qual reforma se pretende alcançar. O Governo Federal e mais especificamente, a União, declaram que a elevação dos tributos, bem como sua reconcentração - descentralizada pela Constituição de 1988 -, são as melhores alternativas. Entre os empresários e contribuintes, porém, prevalece a idéia de redução da carga tributária, a fim de atrair investimentos. Estados e municípios, por sua vez, reivindicam uma melhor repartição do bolo tributário nacional, com o intuito de reduzir as desigualdades da estrutura econômico-social brasileira, marcada por intensas disparidades e heterogeneidades regionais, que influenciam, muitas vezes, a guerra fiscal entre os estados.

Observa-se, pois, que vários atores ocupam o palco onde é debatido o tema da Reforma Tributária, o qual faz emergir conflitos de natureza diversa, mas que necessita de um ponto de convergência, para que mudanças estruturais possam ocorrer, a fim de tornar o sistema mais virtuoso. A seguir, no capítulo 2, serão analisadas as questões que envolvem o Federalismo e de que maneira estas distorções contribuem para a paralisação do debate sobre a reestruturação do sistema tributário brasileiro.

Capítulo II: O Federalismo brasileiro e suas variações: a União, os Estados e os Municípios

“O sucesso do sistema federativo não é medido em termos de eliminação de conflitos sociais mas em sua capacidade de regular e administrar estes mesmos conflitos”

(Alain Gagnon, 1993, p.18).

O Federalismo vem se destacando como um tema desafiador a ser estudado pela Ciência Política Contemporânea, pois as relações que este abarca compreendem um campo enorme de empregabilidade, em áreas diferenciadas do conhecimento científico; as relações entre os entes federativos, bem como entre as diferentes regiões de um país, são às vezes determinantes para a produção de determinada política pública e afetam, sobretudo, o funcionamento do sistema político.

Existem, na literatura disponível a respeito do tema, diversas denominações para o tema do Federalismo; definições, aliás, que provém de áreas como o Direito, a História e a Economia. No entanto, cada uma dessas áreas promove discussões que não conseguem obter consensos a respeito dos conceitos que são utilizados, fazendo com que o debate seja pontuado por particularidades que, apesar de serem consideradas satisfatórias, ainda carecem de dados empíricos concretos para a sofisticação teórica.

Neste sentido, o objetivo desta parte do trabalho é pontuar como o termo tem sido utilizado pela Ciência Política e a partir desta conceitualização, verificar quais as origens do Federalismo no Brasil, assim como entender as relações intergovernamentais que derivam deste tipo de formação político-territorial.

1. Federalismo: o entendimento do conceito

A expansão e a complexificação das funções públicas, promoveu o surgimento do Estado moderno, que necessita, a partir de então, de uma reorganização político-territorial do poder, favorecido pelos mecanismos de descentralização das competências e das atribuições deste moderno Estado. Aliado a esta modernização do setor público,

houve uma expansão da democracia, com o aumento das instituições político-democráticas, alterando, assim, o desenho institucional, que necessita, a partir de então, de novos moldes para sua reorganização.

A literatura aponta, em termos típicos ideais, três modelos de arranjos intergovernamentais e de distribuição político territorial de poder. São eles: o Unitário, o Confederativo e o Federativo, onde o ponto de confluência entre eles deriva do fato de objetivarem a organização do espaço político, considerando a maneira como a soberania é constituída para cada modelo. Convém, portanto, destacarmos as diferenças entre estes arranjos institucionais.

Como ressalta Abrúcio (2003), a Confederação é a união de unidades independentes, buscando um compartilhamento de poder pelas vias do comércio ou de laços culturais. Esta forma de associação procura evitar a criação de um governo central, contando com o maior número de indivíduos nas decisões tomadas coletivamente, onde qualquer alteração nas regras do jogo precisa da aprovação unânime de todos os membros envolvidos. Este modelo foi implantado nos EUA após sua independência em 1776; atualmente, pode-se considerar que a União Européia é um exemplo de Confederação. Entretanto, o modelo confederativo não obteve muito êxito e Abrúcio (2003, p. 230) aponta três fatores que explicam o fracasso desta forma de Estado:

(...) quanto mais relações são estabelecidas entre as partes constituintes, não somente mais ações conjuntas são realizadas como também mais conflitos surgem. A ausência de mecanismos ou regras que arbitrem tais conflitos torna mais complicada a manutenção da Confederação. Além disso, como as principais decisões válidas para todos os integrantes precisam de anuência completa dos membros da Confederação, o processo decisório fica mais emperrado. O custo do veto é baixíssimo para um ente individual, ao passo que o preço da unanimidade normalmente é bastante alto. Mas o maior problema está no fato de que os participantes de uma estrutura confederativa não abdicam do controle exclusivo de sua política externa, tornando muito difícil a proteção diante de inimigos externos ou mesmo de guerras internas.

Outro modelo de organização político territorial são os Estados Unitários. Nele, a soberania é concentrada no governo central e é, por tal motivo, indivisível. O poder dos entes subnacionais deriva da União, que delega graus de autoridade para os demais

membros. Muitos países adotam este modelo, mas terão características particulares que poderão diferenciá-los entre si, pois estas especificidades, dependem, em grande parte, das características socioeconômicas, étnicas, da divisão territorial do poder, do processo de formação das elites, etc.

Um ponto que diferencia o Estado Unitário dos outros modelos, ou seja, da Confederação ou da Federação é que, no primeiro, a distribuição de poder obedece a uma hierarquia, ou seja, qualquer processo de desconcentração do poder vai depender de aprovação do nível central, no caso, o Parlamento, constituído por membros que, embora sejam eleitos em distritos, tem um mandato nacional e, além disso, não representam regiões específicas. Neste sentido, o poder dos entes subnacionais é inferior ao do Poder Central, e é este ponto exato que limita e impede a “federalização” dos Estados Unitários, permitindo seu desmembramento.

A ausência de estruturas capazes de defender especificamente os interesses regionais comprova que os governos ou administrações subnacionais não possuem direitos originários. Em suma, eles não são soberanos, e a soberania nacional é fruto de um contrato entre todos os indivíduos da nação, e não de um acordo entre entes territoriais. (ABRÚCIO, 2003, p. 231).

Diferentemente dos dois modelos acima descritos, a Federação é uma formação que tem a soberania compartilhada entre o governo central e as unidades subnacionais. As leis que regem tal pacto são declaradas em uma Constituição escrita, e a formalidade de tal pacto é firmada através do princípio de indissolubilidade, que, por sua importância, ganha caráter de cláusula pétrea. A Constituição é o marco inicial para que se comece o “jogo” federativo, como salientou Abrúcio e Costa (1999, p. 23):

Este contrato torna vinculantes normas aceitas por todos os jogadores para que se comece o próprio jogo. E aqui é preciso entender o início do jogo como um problema de ação coletiva, ou mais especificamente, analisá-lo como um dilema do prisioneiro, no qual os estados, individualmente, não possuem a certeza de que todos aceitarão a solução adotada, podendo existir algum (ou alguns) *free rider* entre os participantes. Assim, a Constituição, que é o contrato federativo por excelência, procura garantir a participação equânime de todos e levá-los à cooperação, a fim de que permaneçam com o valor mais prezado entre eles, qual seja, o de ter o maior grau possível de autogoverno.

A diferença entre o sistema federativo e o Estado Unitário é que neste último, estabelece-se uma relação hierárquica, onde o poder emana do centro para as comunidades locais, enquanto que a Federação resulta de um acordo, no qual os entes concordam em estabelecer uma parceria, evitando a concentração de poder em um único ente, pois há um compartilhamento de poder entre todos os membros envolvidos. Abdicam de sua independência em nome de um sentimento nacional comum.

A federação brasileira tem como fonte inspiradora a experiência norte-americana, ou seja, a idéia de que um sistema federativo precisa compatibilizar autonomia dos entes subnacionais e também promover relações intergovernamentais cooperativas. Assim, o Federalismo é permeado pelo o que a literatura denomina de *checks and balances* (freios e contrapesos), onde as unidades subnacionais fiscalizam o governo central e vice-versa.

Contudo, o problema básico que permeia o Federalismo é adotar um desenho institucional que seja capaz de promover a resolução dos conflitos entre os níveis de governo, sem destruir sua autonomia; além disso, a distribuição de poder deve ser o mais equânime possível entre estes entes, evitando o surgimento de desigualdade de ordem sócio-econômica.

Dentre os modelos apontados pela literatura, o pacto federativo é considerado a forma mais adequada de equacionar o conflito existente entre os entes subnacionais. Está presente em vinte países e nasceu nos Estados Unidos, possuindo como referencial teórico a obra “O Federalista”, dos “pais fundadores”, James Madison, Alexander Hamilton e John Jay. Estes pensadores tinham o objetivo de fundar uma nova nação que respeitasse a liberdade das antigas colônias, e, ao mesmo tempo, vislumbravam a criação de um poder político federal (no caso, a União), a partir do qual seria estabelecido um conjunto de regras a ser obedecido por todos os membros que compunham o território. Neste sentido, nascia um sistema político onde os princípios de independência caminhariam lado a lado com os de interdependência, como enunciado no famoso conceito de Elazar: *self rule plus shared rule*. Contudo, a harmonização entre autonomia e controle é algo que pressupõe conflito, e é esse conflito que estará presente nas relações estabelecidas entre os diferentes níveis de governo, dentro de uma mesma federação, como bem apresenta Burgess (1993):

O gênio da Federação está em sua infinita capacidade de acomodar a competição e o conflito em torno de diversidades que têm relevância política dentro de um Estado. Tolerância, respeito, compromisso, barganha e reconhecimento mútuo são suas palavras-chave, e ‘união’ combinada com ‘autonomia’ é sua marca autêntica. (BURGESS, 1993, p.7).

Uma grande novidade oriunda deste modelo proposto pelos autores de “O Federalista” foi a combinação de representação popular com dupla divisão de poder; passava a existir, a partir de então, três esferas independentes, ou seja, Executivo, Legislativo e Judiciário, tanto para a União quanto para os estados. Além disso, o poder deveria ser distribuído de forma tal que nenhuma esfera poderia interferir nas tarefas de outra, respeitando, portanto, sua independência em relação às demais.

Convém salientar que existem duas condições que viabilizam o nascimento do Pacto Federativo: uma é o objetivo de “unir”, (*come together*) e também aquelas federações que tem o propósito de “manter a união” (*hold together*). A idéia de uma federação para unir é baseada no modelo norte-americano, onde em 1787, na Convenção da Filadélfia, unidades autônomas promoveram um pacto para formar um poder central, deixando aos estados, poderes residuais.

Todavia, muitas das federações democráticas contemporâneas tiveram sua origem baseada no modelo de *hold together*, isto é, países com variadas etnias, nacionalidades, diferenças sócio-econômicas (desigualdades regionais), lingüísticas, culturais e políticas, decidem-se unir em uma federação, a fim de acomodar as diferenças existentes na sociedade. E a literatura aponta, ainda, um terceiro tipo de trajetória histórica (*putting together*), que possui um poder coercitivo central e não-democrático, capaz de promover a junção de várias etnias e nacionalidades, algumas delas, anteriormente, organizadas em Estados independentes.

Com a revisão da literatura acerca dos modelos de Estado existentes, observou-se, contudo, que a federação origina-se para manter a estabilidade social, a convivência entre identidade nacional e regional, especialmente porque aceita o desafio de acomodar o conflito e a diversidade. A passagem abaixo ressalta o importante papel do Pacto neste momento:

O termo ‘federal’ é derivado do latim *foedus*, o qual significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles. (ELAZAR, 1987, p. 5).

Entretanto, o conceito de Federalismo varia muito, pois os teóricos vislumbram um olhar diferente sobre ele. William Riker (1964)¹⁴ define a formação dos sistemas federativos como uma centralização política, onde os atores racionais promovem um acordo com o objetivo de formar um governo central que será responsável por algumas das prerrogativas que permeiam as relações das outras unidades da federação. Para o autor, o Federalismo é uma espécie de barganha, entre atores racionais que visam expandir seu controle territorial utilizando-se de meios pacíficos e de atores que aceitam tal barganha e abrem mão de sua independência, em benefício da formação de um todo consistente, ou seja, a União. Um aspecto interessante na formulação de Riker (1964) é que, segundo ele, o Federalismo é o mecanismo que impede a “tirania da maioria”, ou seja, seu estudo fornece contribuições normativas positivas para estudos sobre a democracia.

Todavia, Stepan (1999) é um dos críticos à teoria do autor em tela. Os argumentos de Stepan (1999) contrários à teoria de Riker (1964) derivam do fato de este último autor considerar que a Constituição dos Estados Unidos representou um marco, pois instituiu o Federalismo centralizado, onde a forma de Federalismo existente até aquele momento era o Federalismo descentralizado. Stepan (1999) argumenta que o que Riker (1964) chama de Federalismo descentralizado, com uma série de alianças entre os indivíduos, é que, na verdade, o fato de que a soberania dos membros não era limitada constitucionalmente, ao contrário, os membros eram limitados pelas circunstâncias e agiam coletivamente, mas somente enquanto cada um julgava ser de seu interesse. Nas palavras de Stepan (1999, p. 11):

Todas as federações democráticas, por serem federações, restringem o poder central. Em vez de tomar o ‘Federalismo centralizado’ como dicotomicamente oposto ao ‘Federalismo descentralizado’ sugiro que, para fins analíticos, é mais útil conceber o Federalismo democrático

¹⁴ Riker foi quem obteve maior impacto nos estudos de ciência política sobre o Federalismo; ele é um dos pais da teoria da escolha racional e teoria das coalizões. No famoso *The New Handbook of Political Science*, Riker é citado como um dos integradores da ciência política mundial.

como um *continuum* que vai da alta restrição à ampliação do poder do *demos* (*high demos constraining to demos enabling*). A referência de um *continuum* permite abrir a categoria analítica e histórica do Federalismo a uma série de distinções empíricas e conceituais impossíveis de fazer se apenas agrupamos todos os sistemas federativos em uma categoria única de ‘Federalismo centralizado’.

Stepan (1999) afirma que as federações são restritivas do poder central por três motivos. O primeiro deles é que, contrariamente a um sistema democrático unitário, em todos os sistemas federativos, o poder central tem que aceitar uma agenda fechada que restringe, desta maneira, o poder de legislar em determinadas matérias de cunho político. Uma segunda maneira de restringir o poder do *demos*, é que existem duas Câmaras, a Câmara Alta e a Câmara Baixa; esta última representa o princípio da população, e está mais adequada aos padrões de igualdade democrática, qual seja, “um cidadão, um voto”. A Câmara Alta, no entanto, representa o território, a qual também pode dissimular desigualdades extremadas, pois o voto de um cidadão de uma determinada região pode valer mais do que o voto de um cidadão de outra região. No entanto, a existência delas é uma maneira de contrabalançar o poder.

Um terceiro ponto abordado por Stepan (1999), no qual as federações restringem o poder central é a existência das Constituições, as quais devem possuir regras que sejam difíceis de serem alteradas, como já enunciara Elster (1988). Desta maneira, a obediência às leis estará resguardada e só serão alteradas se uma grande maioria assim se manifestar.

Um forte argumento de Riker (1964) refutado por Stepan (1999) diz respeito à formulação de políticas. Riker (1964) considera que se um determinado grupo de instituições, como as federativas, não estiverem satisfeitas com o conjunto de políticas que está sendo empregado, é relativamente fácil mudar as regras do jogo e, conseqüentemente, as políticas públicas praticadas. Neste sentido, para Riker (1964), o Federalismo enquanto instituição não tem importância alguma para o conjunto de políticas públicas que são empregadas. Suas opiniões baseiam-se na compreensão de que as decisões coletivas partem de um conjunto de preferências individuais:

Os gostos fazem demandas; as instituições acabam por traduzir gostos em políticas. Assim sendo, os gostos são a explicação fundamental das políticas. Partindo desta lógica é que Riker afirma que as instituições federativas constituem ‘no máximo uma variável

interveniente e relativamente desimportante'. (STEPAN, 1999, p. 14).

As análises de Kenneth Shepsle (1987) e Barry Weingast (1987) demonstram que parte do argumento de Riker decorre do fato de que como as instituições são moldadas pelos gostos individuais, então se os indivíduos preferirem a aprovação de determinadas medidas políticas, as mesmas serão facilmente atendidas, o que não ocorre na realidade. Se assim o fosse e tomando o Brasil como exemplo, em 1996, a maioria da população demonstrou interesse por um plano de reformas constitucionais (dentre elas a Reforma Tributária, objeto de estudo deste trabalho) e o Presidente Fernando Henrique Cardoso, que também apoiava, terminou seu primeiro mandato com altos índices de aprovação. No entanto, nem a vontade da população, nem a do Executivo conseguiram aprovar tais reformas. Isso porque, além dos percalços comuns a qualquer tipo de reforma desta natureza, existem outros problemas decorrentes da natureza federativa, como será abordado com mais detalhes nos próximos capítulos. Neste sentido, o argumento de Riker (1964) quanto ao fato de considerar que o Federalismo, enquanto variável institucional que não tem importância relativa, não se sustenta.

1.1. O Federalismo e suas implicações na democracia

Os estudos sobre o Federalismo podem oferecer contribuições para o entendimento da democracia, pois a população exerce sua soberania através de dois mecanismos: pela soma dos votos individuais e pela ação democrática segundo a distribuição territorial dos indivíduos. Entretanto, conciliar identidade nacional e regional é tarefa difícil e, por este motivo, para a democracia se sustentar neste ambiente, é necessário que possua instituições fortes, com divisão do poder e processos de negociação de interesses consistentes.

Como ressalta Stepan (1999), uma importante implicação do princípio federativo para a democracia é que toda Federação, de alguma maneira, restringe o poder da maioria, o que ele denomina de *demos constraining*, personificado na soma dos votos de todos os indivíduos que compõe a nação. Por outro lado, a Federação também prevê a garantia dos direitos das minorias, consubstanciadas sob o aspecto territorial. Entretanto, como ressalta Abrúcio (2003), como este *demos constraining* é intrínseco ao Federalismo democrático, ele não pode ser excessivo, posto que poderia prejudicar a

nacionalização do processo político, extremamente importante para a garantia da igualdade:

O estabelecimento de padrões nacionais, ademais, é fundamental para aumentar a esperança por maior simetria entre os atores, especialmente quando a situação federativa for marcada por um alto grau de desigualdade, seja socioeconômica, política ou cultural (étnica ou religiosa). Nesse aspecto, está em jogo o equilíbrio entre a garantia dos direitos dos pactuantes e a criação de respostas nacionais à heterogeneidade, sendo estas últimas, muitas vezes, as responsáveis pela manifestação política autônoma dos entes mais fracos na balança federativa de poder. (ABRÚCIO, 2003, p. 236-237).

Outra forma de garantia dos princípios democráticos dentro da Federação é através do mecanismo de *checks and balances*, já descrito acima. Tal mecanismo propicia uma fiscalização recíproca entre os poderes, um controle mútuo entre os níveis de governo e também oferece mecanismos que promovem o controle dos governantes, especialmente daqueles que representam as esferas subnacionais de poder.

O primeiro benefício dos *checks and balances*, ou seja, a fiscalização entre os governos, é garantir uma democracia que distribui o poder e evita que haja a concentração deste em uma única esfera federativa. O segundo benefício dos *checks and balances* é o controle mútuo entre os poderes, o qual garante que nenhum ente concentre poder capaz de intervir na autonomia dos demais; por fim, o último benefício dos *checks and balances* é a idéia de *accountability*, que embora esteja presente em países não-federativos, teve sua origem e é constituinte do modelo federativo; trata-se de estabelecer um conjunto de mecanismos que permitem a participação dos cidadãos nas esferas públicas em que estão mais próximos.

Além dos *checks and balances*, existe, na federação, o princípio da coordenação; embora sejam entes autônomos e configurados sob o desenho da descentralização, estas esferas federativas se articulam para promover um ambiente de negociação e de cooperação, facilitando, desta maneira, a governabilidade democrática.

A combinação do princípio do *demos constraining*, dos *checks and balances* e a coordenação entre os entes, são elementos importantes presentes em uma democracia federativa. Entretanto, para que tais princípios sejam exercidos, é necessário que se tenha um desenho institucional que garanta a efetividade deles. Neste sentido, e

tomando emprestados os conceitos da teoria de Lijphart (1989), é comum aos países federativos possuírem as seguintes características: descentralização e republicanização do poder local, uma Constituição escrita formal, a adoção do modelo bicameralista, com uma segunda Câmara respeitando os interesses regionais, e uma sobre-representação na Câmara Baixa, que permite que as minorias sejam atendidas, principalmente aquelas dos estados menos populosos. A descentralização é um dos princípios básicos do Federalismo e especialmente no Brasil gera muitas controvérsias, como se verá adiante. Uma das garantias para manter tal descentralização é o acordo escrito formal, no caso, a Constituição, que deve ser responsável pela manutenção do pacto e também do respeito aos direitos dos indivíduos.

Não foi por acaso que Lijphart (1989) observou que a Constituição é o ponto de partida para o início de qualquer federação, pois no momento do Pacto, não há garantias de que o acordo será obedecido por todos, podendo surgir alguns *free riders* entre os membros. E a Constituição surge como o contrato federativo por excelência, garantindo que todos os indivíduos respeitarão as regras e terão o compromisso da cooperação mútua, a fim de que tenham garantido sua autonomia. Além disso, no momento da criação do pacto, é necessário que se estabeleçam mecanismos capazes de promover a justa distribuição de poder entre os jogadores, evitando, além de um jogo de competição não-cooperativa, a desigualdade de distribuição entre os poderes, protegendo, desta maneira, as prerrogativas de cada membro:

O requisito de uma Constituição escrita deriva logicamente do princípio essencial do Federalismo, a divisão de poder, que tem que ser especificada, pois tanto o governo central como os regionais precisam de uma firme garantia de que os poderes que lhes foram atribuídos não lhes podem ser retirados. (LIJPHART, 1989, p. 225).

Outra característica dos estados federativos é que eles adotam o bicameralismo, ou a segunda Câmara, que tem a função de representar os interesses regionais, comumente chamada de “Casa dos Estados”. O princípio majoritário convive com o consociativo, o princípio da maioria, convive com a idéia de *demos constraining*, aqui representado pelos critérios territoriais. O povo seria representado tanto pelo todo (nação) quanto pelas partes (regiões), em uma configuração dual de unidade na diversidade.

Conceitualizado o tema do Federalismo e situado nas condições democráticas vigentes, analisaremos agora quais as origens do Federalismo no Brasil e as relações que se estabeleceram a partir de sua gênese.

2. A origem do Federalismo no Brasil

Desde o período colonial, entre os anos de 1500 a 1822, Portugal sempre enfrentou grandes obstáculos para governar o Brasil, um território extenso e que exigiu sempre algum grau de descentralização. Prova disso, é que a metrópole foi obrigada a dividir a nova colônia em feudos, as chamadas capitanias hereditárias, que eram administradas por indivíduos oriundos da nobreza, e que cumpriam tal tarefa em nome da Coroa Portuguesa. Este sistema de capitanias hereditárias foi decisivo para a organização territorial brasileira, desde a delimitação das províncias, durante o período Imperial (1822-1889) e da transformação destas em estados, com o nascimento da República em 1889.

Além disso, Portugal nunca buscou organizar um centro político-administrativo capaz de aglutinar e organizar a ação dos diferentes grupos que compunham a nação. Neste sentido, o poder público era fortemente influenciado pelas oligarquias locais, que exerciam poder mandonista; a situação federalista do Brasil foi sendo permeada por grandes heterogeneidades entre as elites políticas regionais, que se distinguiam pela desigualdade econômica entre os estados e diferentes características, causadas em parte, pelo processo de colonização.

Temerosos de uma divisão do país, com as revoltas pernambucanas de 1817 e de 1824, os então “donos do poder” trataram de organizar um modelo centralizador, onde o poder político das províncias dependia das decisões do governo central. Assim, com a primeira Constituição escrita do Brasil, promulgada em 1824, após a independência de Portugal, delegou-se poderes administrativos às 16 províncias, que não possuíam autonomia política e dependiam do governo central para decidir sobre as questões político-territoriais. Entretanto, dois fatos promoveram uma perda de legitimidade do Império e um aumento do desejo de autonomia das províncias, que foi a decadência de Dom Pedro II e a abolição da escravatura. Nesta passagem, Abrúcio (2003, p. 245) destaca a origem do desejo da autonomia provincial:

(...) o sentimento de autonomia das províncias cresceu enormemente à medida que a centralização prolongava-se no tempo e reforçava-se em seus instrumentos, por meio da indicação de governantes locais pela cúpula do poder central, que normalmente não só escolhia pessoas de outras regiões como estabeleceu uma alta rotatividade no cargo. Por isso, a luta pelo fim da monarquia respondeu, em certa medida, mais aos anseios por descentralização do poder do que por uma republicanização da vida política. Desse modo, a república brasileira não só nasceu colada a um certo ideal federativo como a ele foi subordinada.

Além disso, com a Proclamação da República em 1889, as reivindicações pelo Federalismo foram maiores, pois as províncias como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul se desenvolveram economicamente durante o Segundo Reinado (1841-1889) e desejavam participar das decisões tomadas pelo governo central. Assim, após a proclamação da República, nasceu uma nova Constituição, em 1891, que consolidou formalmente o pacto federativo e seguiu, então, uma promessa descentralizadora, onde os recursos públicos foram concentrados em alguns poucos estados, que desenvolviam escassas relações com os entes da federação. Como ressalta Tavares de Almeida (2001, p. 15), remetendo à idéia de Kugelmas (1986), que emprega ênfase nos interesses e no processo político, que deram origem ao modelo federativo:

A federação extraordinariamente descentralizada, que resulta da Constituição de 1891 e da construção política realizada pelos primeiros presidentes civis, é obra das elites paulistas. Elas se movem, segundo o autor, não por um projeto nacional de hegemonia, mas pelo objetivo de assegurar condições para o funcionamento, no Estado de São Paulo, de um poder público capaz de atender às necessidades do complexo de atividades estruturadas em torno da cafeicultura. É um projeto de construção estatal no nível estadual que molda o arcabouço político nacional segundo um modelo federativo dual e descentralizado.

O exercício da representação popular naquele momento era bem confuso, pois tanto as eleições estaduais como as presidenciais eram controladas pelas elites regionais. Os dois principais estados eram São Paulo e Minas Gerais, dispostos segundo as regras estipuladas com a chamada “política dos governadores”, modelo de Campos Sales, que estabelecia a supremacia política destes dois estados na federação. A partir de então, os governadores passavam a serem atores políticos dotados de grande poder, no âmbito

estadual e também no nacional. As eleições presidenciais passavam por um acordo entre São Paulo e Minas Gerais, na chamada “política café com leite”.

O poder do presidente era, pois, bastante limitado, diante dos estados fortes; entretanto, perante os estados mais fracos, o Executivo Federal ainda exercia seu poder, pois tais estados participavam como atores menores na definição do poder nacional e dependiam dos recursos da União para sobreviverem. Era, pois, através do apoio desses estados menores, que o presidente buscava aumentar seu cacife, que não era, porém, capaz de enfrentar os estados mais fortes. Era a ascensão ao poder também das oligarquias estaduais, como ressalta Abrúcio (2002, p. 37):

O pacto da política dos governadores perpetuou no poder todas as oligarquias estaduais que ali estavam no governo Campos Sales (...). Em Minas Gerais e em São Paulo, os partidos republicanos locais dominaram a política por todo o período; no Rio Grande do Sul, Borges de Medeiros ficaria no poder por 25 anos; no Norte e Nordeste, grupos familiares únicos comandavam estados inteiros, tal como no caso dos Acioly no Ceará.

O autor ressalta o poder que passavam a ter neste momento, os governadores de estado e os tipos de alianças que começaram a serem estabelecidas entre os atores políticos:

Esta interdependência adquirida pelo poder estadual, traduzida na eleição do governador, foi a base original do Federalismo brasileiro. Por trás deste poder da esfera estadual estava o controle sobre os votos, adquirido através de um compromisso com os ‘coronéis’. Se no plano nacional vigorava o pacto da ‘política dos governadores’, no nível estadual imperava o compromisso entre o Poder público estadual e os ‘coronéis’. Nos dois tipos de relacionamento o elo mais forte era o governador. (ABRÚCIO, 2002, p. 38).

O Federalismo, nesta época, apresentava-se, pois, bastante distorcido, não permitindo uma interdependência entre União e estados. Ele surgiu dissociado da República, sendo patrimonialista, oligárquico e não abria canais de comunicação democrática com a população.

O fim da Primeira República culminou com a derrocada da “política dos governadores”, onde São Paulo não obedeceu a rotatividade do sistema, insistindo em

lançar um candidato paulista, o que gerou uma nova ordenação regional e rompeu o pacto hegemônico. Em 1930, com o golpe de Getúlio Vargas, um novo cenário se desenhou, com novas implicações no Federalismo. Neste sentido, a Revolução de 1930 trouxe consigo a diminuição da autonomia dos estados, que foi reduzida pela imposição dos “interventores” no lugar dos governadores, fato que, entretanto, na visão de Abrúcio (2002, p. 42) não permitiu que estes últimos deixassem de possuir influências políticas:

A Revolução de 30 deu início a uma nova fase do Federalismo brasileiro, com um perfil mais centralizador. Isto não quer dizer que as elites regionais tenham perdido seu poder de influência na cena política e que o Estado nacional tenha se transformado em organismo totalmente avesso às pressões das oligarquias. Tal hipótese, pelo menos no curto prazo, não poderia fincar raízes na realidade, dado que os grupos políticos estaduais, especialmente os dissidentes do antigo núcleo hegemônico, foram partícipes fundamentais na tomada de poder. O que Vargas fez, num primeiro momento, foi reacomodar as elites regionais num esquema de poder em que haveria outros personagens envolvidos, particularmente os ‘tenentes’.

Uma das primeiras medidas tomada por Vargas foi o perdão das dívidas dos estados com a União, fato que acalmou os ânimos das elites regionais. Além disso, em 1932, Vargas promoveu uma reforma eleitoral, que, entre outras medidas, instaurou um mecanismo de maior participação, na Câmara dos Deputados, dos estados menos populosos, através do princípio da sobre-representação, que ainda permanece nos dias atuais, como uma forma de contrabalançar as diferenças regionais e políticas, em territórios tão heterogêneos, como o Brasil.

Já em 1934, com o estabelecimento de uma nova Constituição, novas alterações foram realizadas no Pacto Federativo. Desta vez, ficava estabelecido que o Governo Federal deveria ampliar a assistência aos entes subnacionais, através do repasse de recursos; importantes modificações foram realizadas, como por exemplo, o fato de os municípios coletarem seus próprios impostos, além de contarem com o repasse de impostos estaduais. Esta Constituição também definia que, a partir de então, o Senado seria um mero colaborador da Câmara dos Deputados, reduzindo, portanto, suas funções. O cenário político deste período fica bem evidenciado nesta passagem de Abrúcio (2002, p. 44):

No interregno de 34 a 37, Vargas usou toda sua astúcia política: barganhou com grupos oligárquicos, anulou as oposições urbanas e os movimentos mais à esquerda por meio de leis de exceção e prisões e obteve o apoio dos militares. Vargas armou, assim, as condições para o golpe, finalmente dado em novembro de 1937. Somente a partir do Estado Novo, como era chamada a ditadura varguista, foi possível consolidar a construção efetiva do Estado Varguista-Desenvolvimentista. A variável Varguista deste Estado redefiniu o padrão de relações intergovernamentais. Em primeiro lugar, em termos constitucionais, foi abolido completamente o Federalismo. Em nenhum outro momento do século XX a estrutura de governo se tornou tão unitária como no Estado Novo.

A Constituição promulgada por Vargas em 1937, após o golpe por ele liderado, e que instaurava o Estado Novo, determinava o fechamento do Congresso Nacional e das assembleias estaduais; era necessário, naquele momento, neutralizar o poder dos interesses regionais, a fim de que pudesse haver uma maior concentração de poder na esfera federal para, então, modernizar o país. Tal fato é comprovado com a queima das bandeiras dos estados, em praça pública. Os entes subnacionais perderam grande parcela de recursos, pois a competência de legislar sobre questões fiscais passou a ser exclusividade da União, com a justificativa de que, desta maneira, o processo de industrialização seria favorecido.

Além do fim do Federalismo, Vargas precisava encontrar mecanismos de modernização do aparelho estatal, a fim de que o Executivo Federal pudesse dominar o centro político do sistema autoritário. Foi criado então o DASP (Departamento de Administração do Setor Público), assim como houve uma multiplicação das agências públicas destinadas a fortalecer a burocracia federal, atuando, principalmente na área econômica. Um outro instrumento de controle do poder Executivo sobre os entes subnacionais eram os Daspinhos, que tinham a função de supervisionar os prefeitos, em matéria econômica, funcionando como uma extensão do Poder Central, subordinado ao DASP e ao Ministério da Justiça.

Assim, as relações “federativas” do Estado Novo se resumiam ao controle do DASP, dos Daspinhos e do Ministério da Justiça, com o poder concentrado no âmbito Federal:

Em nome da modernização econômico-administrativa, os estados ficaram com menos autonomia do que as províncias do Império. Pensando no ideal de Federalismo republicano, pode-se dizer que se na Primeira República o Federalismo tinha se dissociado da república, no Estado Novo o próprio Federalismo tinha desaparecido. (ABRÚCIO, 2002, p. 47).

Com o retorno da democracia, na Segunda República, surgiu uma nova Constituição escrita, a de 1946. O Federalismo foi restaurado, foi criado o mecanismo de transferência da esfera federal para as municipais, na tentativa de diminuir os desequilíbrios de receita; entretanto, não era vislumbrado um princípio de equalização fiscal, visando diminuir as desigualdades entre estes municípios, pois o montante da receita federal era dividido conforme o número destes, independentemente de serem classificados como mais ou menos desenvolvidos. No que compete às desigualdades horizontais, houve uma preocupação em destinar uma parcela dos recursos federais para as regiões mais pobres, estreitando, desta maneira, a relação entre a União e os estados. Embora o crescimento econômico continuava concentrado na região Sudeste, principalmente na cidade de São Paulo, algumas modificações importantes surgiram, a fim de melhorar o relacionamento intergovernamental.

O princípio da sobre-representação, com redação semelhante ao da Constituição de 1934, favorecia os estados pobres, através da sub-representação dos estados mais desenvolvidos, especialmente São Paulo e Minas Gerais, rompendo, assim, com o temor do retorno da hegemonia de São Paulo, presente na Primeira República. Além disso, houve um fortalecimento do bloco nordestino, onde a Carta Constitucional reservava 3% da renda nacional para o combate da seca do Nordeste, para o desenvolvimento da região.

Embora o cenário acima descrito sugere que São Paulo obteve grandes perdas neste período, ao analisar a composição ministerial, a situação demonstra-se bem menos dramática para os paulistas, visto que ocupavam postos públicos importantes, como o Ministério da Fazenda, de Obras Públicas e do Banco do Brasil, como ressalta Abrúcio (2002). Em contrapartida, a bancada do Nordeste começava a impor seu poder político, principalmente atuando como *veto players* no Congresso, barrando projetos que pudessem promover mudanças negativas para o interesse das elites destas regiões. Estava montado, neste sentido, o “tabuleiro” do jogo político, com a definição dos

principais atores no poder, que mais uma vez, era pautado pela dicotomia entre regiões desenvolvidas e não desenvolvidas.

Como destaca Celina Souza (2005), esta Constituição de 46 foi a mais longa da história constitucional brasileira. A autora lembra que suas leis sobreviveram a várias crises: suicídio de Vargas, renúncia de Jânio Quadros e posse de João Goulart. Entretanto, a Carta Constitucional não conseguiu sobreviver à crise política e econômica de meados de 1960 e com o golpe militar de 1964, que colocou o Brasil no cenário dos regimes militares que dominaram a América Latina nos anos 60.

Neste sentido, a fim de solidificar formalmente o novo Regime militar, foi instituída uma nova Constituição, promulgada em 1967, que novamente trariam novidades para o Federalismo. A reforma tributária de 1965, iniciada com a Emenda Constitucional nº 18 e consolidada com a Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, discutida no capítulo anterior, centralizou na esfera central o poder político e tributário, afetando as relações entre os entes federativos.

Depois de uma série de mudanças no quadro tributário e fiscal, a crise financeira do Governo Federal no início da década de 80, a conquista dos governos estaduais pela oposição, as “Diretas-já” e as regras estabelecidas pela Constituição de 1988, com a redemocratização, destruíram o modelo autoritário então vigente e trouxe consigo a bandeira da descentralização, provocando, novamente, mudanças no Federalismo. Como existe uma vasta literatura a respeito das mudanças trazidas com a Constituição de 1988, cabe dedicarmos um tópico especial a ela, demonstrando a influência de suas regras na delimitação do novo desenho federativo que se instalava a partir de então.

3. A Constituição de 1988 e suas implicações no sistema federativo

Dentre muitas modificações trazidas com a Constituição de 1988, uma delas diz respeito à opção que os constituintes fizeram pelo princípio da responsabilidade compartilhada sobre os serviços públicos, em especial, os sociais, que se torna comum aos três níveis de governo, como evidenciado na tabela abaixo:

TABELA 6

Competências Concorrentes

ESFERA DE GOVERNO	SERVIÇO/ATIVIDADE
Federal-estadual-local (competências partilhadas)	Saúde e assistência pública Assistência aos portadores de deficiência Preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais Cultura, educação e ciência Preservação das florestas, da fauna e da flora Agropecuária e abastecimento alimentar Habitação e saneamento Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social Exploração das atividades hídricas e minerais Segurança do trânsito Políticas para pequenas empresas Turismo e lazer

Fonte: Souza, 2005.

A questão das competências de cada ente federado é amplamente discutida, pois como já evidenciado na discussão abordada no capítulo anterior, alguns teóricos consideram que a Constituição de 1988 reduziu o número de impostos da União, mas, em contrapartida, aumentou suas competências e encargos. A partir desta tabela é possível entender, portanto, que em diversas áreas, as três esferas federadas atuam de modo a oferecerem serviços públicos aos cidadãos. Ao lado das competências dos serviços públicos, está a capacidade de tributar dos entes federados. Alguns tributos são exclusivos da esfera que o arrecada; outros são partilhados com estados e municípios e coletados pela União; outros, ainda, são coletados pelos estados e partilhados com os municípios.

Isso está sendo descrito para demonstrar que a Constituição de 1988 possui uma característica que é especialmente marcante: a descentralização política e fiscal, tema que aliás, promove grandes dissensos no campo da Ciência Política. Celina Souza (2001, p. 34) enumera um conjunto de razões que explicam os motivos pelos quais se convencionou que a descentralização seria uma saída viável para o país:

- 1 – reação contra o regime autoritário, já que centralização e autoritarismo sempre foram temas que estiveram associados no Brasil;
- 2 – questões contrárias a descentralização, tais como equilíbrio fiscal e controle do déficit público, não constavam da agenda de transição, sendo principal objetivo legitimar a redemocratização;

3 – ausência de consenso sobre um novo formato para o Estado e um novo modelo de desenvolvimento econômico tornou o processo decisório fragmentado, permitindo posturas regionalistas, além de dificultar um acordo sobre o que deveria ser alcançado pelo novo Federalismo e pela descentralização;

4 – havia uma enorme euforia no país quando a Constituição estava sendo escrita, estimulada por fatores econômicos e políticos, tal como o sucesso inicial do Plano Cruzado, e poucos políticos arriscavam falar de problemas, como os constrangimentos fiscais do Governo Federal;

5 – havia um ambiente favorável aos governos subnacionais, abrindo caminho para assunções normativas sobre a descentralização, como por exemplo, seu potencial para promover eficiência, democracia e accountability.

Além destes fatores, a autora sugere mais dois blocos de motivações que favoreceram o processo de descentralização. Segundo Souza (2001), um dos fatores que contribuíram para tal processo foi a relação entre o Executivo e o Legislativo. Depois de anos de luta contra um poder central, o Congresso estava em luta contra o poder Executivo, sempre ameaçado pela descentralização; isso se deve ao fato da imagem forte que o Executivo sempre possuiu, de concentrador de poder. Além disso, Souza (2001) considera que Sarney era uma figura fraca, diante de tantos constituintes e governadores, ansiosos pela descentralização.

Um último bloco de motivações destacado por Souza (2001) refere-se às particularidades da Assembléia Nacional Constituinte. Segundo a autora, o parlamentar constituinte desconhecia as questões fiscais e também porque 54% dos membros da ANC tinham uma experiência política anterior, como governadores, prefeitos, vereadores ou deputados federais, que visavam, portanto, um repasse de verbas do governo central para as entidades menores. O que importa destacar é que a descentralização, associada a um Federalismo que constrangeu o centro, foram vistas como processos legítimos para a reestruturação do Estado e para a consolidação do novo regime.

Entretanto, neste processo, alguns percalços surgiram, sinalizando as grandes desigualdades existentes no Brasil:

No entanto, a determinação de promover a descentralização e mudar as feições do Federalismo foi marcada por conflitos entre regiões e entre estados e municípios, acirrados pelas circunstâncias daquele

momento histórico, isto é, pelas turbulências e comoções que sempre se seguem às mudanças de regime político, em especial de autoritário para democrático. Ademais, a decisão foi marcada por premissas normativas em lugar de avaliações sobre suas conseqüências na correlação de forças dentro da Federação. Por outro lado, essa decisão expressa a concepção ideológica (ou de valor) que tem sustentado o Federalismo no Brasil, ou seja, a necessidade de acomodar demandas regionais conflitantes em um país marcado por alto grau de desigualdades inter e intra-regionais. (SOUZA, 2001, p. 35).

O processo de descentralização é polêmico principalmente porque é comumente associado a uma diminuição de poder político de um ente, em benefício de outro. Entretanto, um estudo de Jonathan Rodden (2005), pressupõe um novo entendimento sobre o fenômeno da descentralização, ao comparar a descentralização fiscal em diversos países, dentre eles o Brasil, como verificado na tabela abaixo:

TABELA 7 - Variáveis de descentralização fiscal (médias dos anos 1990)

	1	2	3	4	5	6	7	8
	Gastos do gov. local-estados/ Total de gastos	Transfe-rências/ Total das receitas dos gov. locais-estados	Receitas próprias dos estados-gov. locais/ Receita total	Transf.+ receitas compartilhadas/ Receita dos estados-gov. locais	Receitas próprias dos estados-gov. locais/ Total da receita	Receitas tributá-rias dos estados-gov. local/Re-ceitas totais (autono-mia sobre taxas)	Receitas tributá-rias dos estados-gov. locais (autono-mia sobre taxas e bases)	Autono-mia para contrair emprés-timos
Argentina	0,44	-	-	0,56	0,18	-	-	4,0
Austrália	0,50	0,40	0,32	0,37	0,33	-	-	2,5
Áustria	0,34	0,27	0,27	0,58	0,16	0,008	0,004	1,6
Bélgica	0,12	0,56	0,06	-	-	0,048	0,004	-
Bolívia	0,21	0,09	0,18	0,43	0,11	-	-	1,5
Botsuana	0,03	0,83	0,01	0,84	0,01	-	-	1,0
Brasil	0,41	0,34	0,28	0,36	0,27	-	-	4,5
Bulgária	0,19	0,35	0,15	0,92	0,02	-	-	1,0
Canadá	0,65	0,26	0,51	0,32	0,47	0,321	0,299	2,7
Colômbia	-	-	-	0,38	-	-	-	3,0
Dinamarca	0,54	0,09	0,31	0,43	0,32	0,174	0	1,5
Finlândia	0,41	0,43	0,33	0,36	0,31	0,196	0	3,0
França	0,19	0,73	0,13	0,39	0,12	-	-	3,0
Alemanha	0,45	0,72	0,34	0,70	0,13	0,0090	0,0002	2,5
Guatemala	0,10	0,40	0,04	0,67	0,03	-	-	2,0
Hungria	0,10	0,66	-	-	-	0,018	0	-
Islândia	0,23	0,19	0,23	-	-	0,184	0	-
Índia	0,49	0,43	0,33	0,42	0,34	-	-	2,5
Indonésia	0,13	0,73	0,03	-	-	-	-	-
Irlanda	0,29	0,72	0,09	0,74	0,08	-	-	1,8
Israel	0,14	0,40	0,08	0,38	0,09	-	-	2,4
Itália	0,23	0,66	0,09	0,80	0,05	-	-	2,5
Malásia	0,14	0,19	0,16	-	-	-	-	-
México	0,23	0,11	0,20	0,59	0,09	0,018	0,018	2,6
Holanda	0,30	0,70	0,09	0,70	0,09	0,010	0	2,3
Nigéria	0,48	0,86	0,09	0,86	0,09	-	-	1,0
Noruega	0,35	0,40	0,22	0,39	0,22	0,004	0	1,6
Peru	0,23	0,73	0,07	0,05	0,23	-	-	2,5
Filipinas	0,08	0,46	0,05	0,41	0,06	-	-	1,0
Polônia	0,17	0,31	0,13	0,54	0,09	0,032	0	2,0
Portugal	0,09	0,48	0,05	0,40	0,06	0,011	0,009	2,5
Paraguai	0,02	-	0,01	0,23	0,01	-	-	2,0
Romênia	0,11	0,44	0,07	0,44	0,07	-	-	1,0
Espanha	0,36	0,60	0,16	0,56	0,17	0,053	0,022	2,5
Suécia	0,37	0,18	0,33	0,20	0,32	0,183	0,006	3,0
Suíça	0,55	0,25	0,41	0,19	0,45	0,179	0,113	3,0
Tailândia	0,06	0,28	0,05	-	-	-	-	-
Inglaterra	0,29	0,71	0,09	0,74	0,08	0,040	0	1,5
EUA	0,53	0,30	0,42	0,34	0,39	0,177	0,177	3,0

Fonte: Jonathan Rodden, 2005.

O interessante nos dados apresentados por Rodden (2005), é que a descentralização do gasto governamental, embora possa parecer um indício sobre o grau de autonomia de determinado ente federado, na verdade, não pode dizer muito a respeito do *locus* de autoridade. Por exemplo, a Dinamarca aparece como o terceiro país mais descentralizado do mundo, pela amostra colhida; entretanto, o governo central regula quase todos os aspectos das finanças dos governos locais naquele país. A Nigéria ocupa o sétimo lugar em termos de descentralização, embora durante o regime militar, os estados eram meros postos administrativos do poder central. O autor chama a atenção para o fato de que, ao analisar a descentralização de determinada nação, deve-se considerar um estudo mais aprofundado de suas instituições e, principalmente, das particularidades de cada membro subnacional, para, então, se obter dados realmente consistentes a respeito da transferência de poder do centro para os membros subnacionais.

No Brasil, o que convém ressaltar é que, com a descentralização tributária e fiscal, houve, também, com a Constituição de 1988, um processo de fortalecimento do Congresso Nacional e, conseqüentemente, dos estados. Isso porque, com o fortalecimento do Congresso Nacional perante o Executivo, houve um avanço dos estados perante a União, pois as bancadas estaduais passaram a formar coalizões e atuarem como *veto players* às mudanças com as quais não concordavam. O fortalecimento dos estados e, principalmente de seus governadores provoca, segundo uma corrente de pensamento, obstáculos a várias reformas, necessárias para toda a sociedade. Abrúcio e Costa (1999, p. 36), representantes de tal corrente, evidenciam, nesta passagem, o poder que passam a ter os estados, provocando, assim, uma relativa diminuição do poder da União:

Ao conquistar mais poder, os estados puderam adotar uma postura mais independente frente ao Governo Federal. Porém, em vez de fazerem valer apenas a soberania recém conquistada, as unidades estaduais vêm assumindo uma prática predatória perante a União. Predatória no sentido de apropriar-se de recursos do Governo Federal, ou então, de obter proteção – neste caso, quase sempre financeira – diante de eventuais perdas. Em suma, a predação acontece quando determinado ente federativo não assume integralmente os custos de suas decisões.

Diante desta exposição, pode-se dizer que o Federalismo no Brasil adotou um modelo não-cooperativo de relações intergovernamentais. É necessário aqui abrir um parêntesis para explicar que existem autores que enfatizam os efeitos positivos dessa competição entre os entes que compõe a federação. Thomas Dye (1990), por exemplo, explica o funcionamento do jogo federativo americano; seu pressuposto é o de que essa competição aumenta o controle do poder e melhora a prestação dos serviços públicos, sobretudo nos entes subnacionais, onde o ambiente competitivo incita a inovação e ampliação das políticas. Além disso, a competição pode aumentar a responsividade dos governos em oferecer políticas públicas qualitativamente melhores, e o maior ganhador em todo este processo seria o cidadão. Assim, os indivíduos têm mais chances de obterem melhores serviços públicos, se estiverem inseridos em um sistema de múltiplos governos competindo entre si, do que em uma situação de ofertas de serviços onde os entes agem em cooperação entre si.¹⁵

No entanto, para que o modelo funcione adequadamente, com a competição entre estados e União, e estados entre si, é necessário que os entes subnacionais não sejam dependentes do governo central, nem politicamente, nem financeiramente, o que não ocorre no Brasil:

Os estados e os governos locais não podem ser verdadeiramente competitivos se os custos de suas decisões podem ser externalizados – transferidos para o governo nacional e para os contribuintes através dos impostos. (DYE, 1990, p. 5).

Entretanto, o modelo de Dye (1990) possui uma série de deficiências. Em primeiro lugar porque, se todos os jogadores incorporarem a competição, não haverá a possibilidade para a cooperação; neste caso, se houver um aumento da desigualdade dentro da Federação, haverá um problema para o modelo de Dye (1990), pois a competição não garante a equidade. Além disso, se neste jogo os jogadores tiverem condições de grande disparidade entre si, é provável que abandonem o jogo. Nos Estados Unidos é provável que isso não aconteça, mas no Brasil, com um Federalismo

¹⁵ Abrúcio e Costa (1999) atentam para o fato de que é necessário observar que a oferta de políticas públicas e de serviços aos cidadãos tem sua lógica própria, e não obedecem à lógica de mercado, proposta no modelo de Dye (1990).

dotado de grandes assimetrias regionais, não seria possível adotar esse modelo competitivo.

Como salienta Abrúcio e Costa (1999), é possível que aconteça, ainda, um outro fenômeno: se todos os jogadores não assumirem a competição, podem começar a aparecer os chamados *free riders*.

Isto porque o ente federativo X pode se aproveitar de Y, que é aquele que oferece um serviço público melhor, dando incentivos para que os cidadãos de X utilizem-se dos equipamentos sociais de Y. Essa situação é mais comum no caso dos governos locais brasileiros, em que prefeitos compram ambulâncias para que os cidadãos usem serviços hospitalares de outros municípios. Desta maneira, X pode instrumentalmente dizer que participa do jogo federativo competitivo, mas, predatoriamente, tirar proveito de algo realizado por outro ente federativo. (ABRÚCIO; COSTA, 1999, p. 29).

Neste sentido, o modelo de Dye (1990) não funcionaria no Brasil por dois motivos: porque não contempla a questão da equidade, e também em razão do fenômeno do *free rider*. Esses problemas produziriam efeitos negativos sobre o Federalismo e, no limite, poderiam colocar em risco a própria continuidade do jogo.

Ao lado do modelo de Dye (1990), surgem teóricos que propõe um modelo capaz de compatibilizar a cooperação e a competição entre os entes federados, como Daniel Elazar (1987) e Vicent Ostrom (1991). A harmonia entre os dois conceitos obedeceria ao princípio do autogoverno, valorizando os entes subnacionais e também fortalecendo os laços de parceria, barganha, tolerância e respeito entre eles. Elazar (1987) salienta que se não houver a cooperação, a própria natureza do Pacto estará comprometida, pois haverá apenas estados isolados, sem nenhum comprometimento com o sentimento de nação. Além disso, o autor resgata o sentimento dos atores envolvidos no momento do pacto, qual seja, a confiança no autogoverno e a esperança da assimetria entre todos os jogadores, da parceria e da existência de um Governo Central que possa assegurar um modelo benéfico para todos os jogadores. O modelo cooperativo também garante a existência das instituições, como uma maneira de formalizar as negociações, a fim de manter a diversidade e a unidade. Nos termos de Abrúcio e Costa (1999, p. 31):

A relação entre os pactos (inicial e parciais ao longo do jogo) e as instituições dá conta das preocupações básicas dos participantes da

estrutura federativa, as quais não custa relembrar: manutenção, no maior grau possível, do autogoverno; estabelecimento de condições simétricas a todos ao longo do jogo; unidade potencializando a diversidade, e controlada por esta última; e, finalmente, proteção institucional para os direitos e posições assumidas pelos jogadores.

Expostos os modelos teóricos, convém ressaltar que no Brasil, após a redemocratização, vigorou um sistema competitivo não cooperativo, com relações tortuosas estabelecidas entre os estados e a União, e dos estados entre si. Relações tortuosas que se verificam, sobretudo porque os estados, em muitos momentos, utilizaram-se da União para proteção financeira, como evidenciado, por exemplo, com a dívida que os bancos estaduais contraíram no início dos anos 90, tendo a União como “fiadora” deste processo.

Além disso, a sobre-representação dos estados menores, garantida pela Constituição de 1988, é também bastante contestada, pois pode aumentar o poder de determinados territórios, exacerbando, desta maneira, o jogo competitivo e não resolvendo o problema principal que são as grandes desigualdades regionais. E diante desta grande heterogeneidade regional, surge um novo fenômeno, que é a guerra fiscal, tema que será abordado adiante.

Não somente os estados entre si geram desacordos e práticas individualistas. Existe, na federação brasileira, uma outra esfera que é também motivo de grandes preocupações, que são os municípios, que foram reconhecidos formalmente como entes federativos, com a Constituição de 1988. Embora o tema desta pesquisa não recaia na análise dos municípios (visto que há uma grande corrente de pensamento que aprofunda melhor a questão), convém discorrermos a respeito de sua proliferação e de que forma isto provoca implicações no sistema federativo.

Neste sentido, os próximos tópicos abordarão as questões que foram levantadas aqui, e que são oriundas das transformações ocorridas com a Constituição de 1988, ou seja, a relação estabelecida entre a União e os estados, a sobre-representação no Congresso Nacional, a guerra fiscal e a ampliação dos municípios. Segue, portanto, a abordagem destes temas.

4. Resquícios do modelo não cooperativo: o relacionamento entre a União e os Estados

Um dos aspectos para analisar o bom funcionamento de um sistema federativo é a forma como se apresentam as relações entre os diferentes níveis de governo. No Brasil, as relações intergovernamentais dependem muito da cooperação entre os entes federados, bem como do esforço da União em promover tal coordenação entre estados e municípios. A descentralização promoveu mudanças nas relações estabelecidas entre os níveis de governo, pois além de descentralizar recursos, promoveu a distribuição de competências aos entes federados.

Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005)¹⁶, fornece-nos dados importantes para a compreensão do que representou o processo de descentralização, promovido pela Constituição de 1988 e de que maneira esta distribuição afeta o relacionamento dos entes federados:

Os recursos federais foram distribuídos em prejuízo do Governo Federal, dado o crescimento das receitas compartilhadas com estados e municípios. As receitas transferidas dos estados para os municípios também se expandiram. Em 1985, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) chegavam respectivamente a 14% e 16% das receitas federais provenientes dos impostos. Em 1993, eles atingiram 21,5% e 22,5%. Ademais, 10% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) foi destinado a um fundo de compensação para os estados que deixaram de taxar suas exportações de manufaturados e 3% do Imposto de Renda e do IPI foram alocados em um fundo de desenvolvimento regional, que deveria apoiar projetos no Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. (ALMEIDA, 2005, p. 32).

Segundo a autora e alguns teóricos, a Constituição de 1988 beneficiou, através do processo de descentralização, a receita de estados e municípios, conforme demonstram os dados da tabela e dos gráficos abaixo representados:

¹⁶ Estas idéias estão contidas no artigo publicado em 2005, pela Revista de Sociologia e Política, intitulado “Recentralizando a Federação?”, onde a autora expõe brilhantemente suas idéias acerca das contribuições da Constituição de 1988 para o desenho do Federalismo atual.

TABELA 8

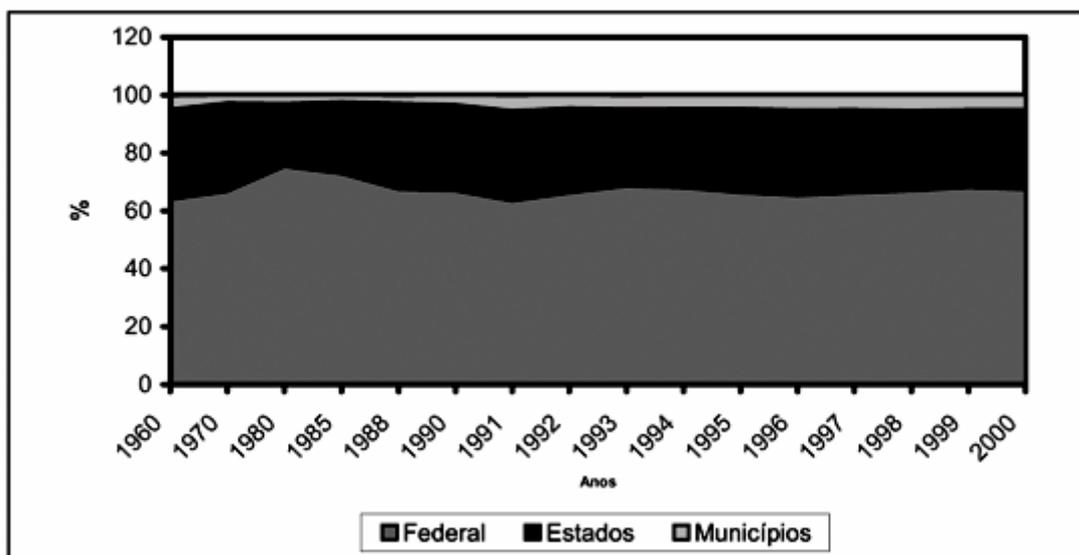
Carga Tributária e Distribuição das Receitas Tributárias entre Níveis de Governo (Brasil, 1960-1995)

Ano	Carga tributária/PIB	Receitas arrecadadas			Receitas disponíveis		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1960	17,42	63,9	31,2	4,7	59,4	34	6,5
1970	25,98	66,7	30,6	2,7	60,7	29,1	10,2
1980	24,56	75,3	21,8	2,9	69,4	22	8,6
1985	23,75	72,8	24,8	2,4	64,2	25,1	10,7
1988	23,64	67,4	29,8	2,7	59,8	28	12,1
1990	30,04	67	29,6	3,4	56,7	28,5	14,9
1991	26,04	63,4	31,1	5,4	53,5	29,5	17,1
1992	25,91	66,2	29,3	4,5	57	28,1	14,9
1993	26,37	68,6	26,6	4,7	57,8	26,4	15,8
1994	28,64	67,9	27,4	4,7	59,4	25,4	15,2
1995	29,4	66,3	29	4,7	56,2	26,2	16,6
1996	29,1	65,3	29,6	5,1	56	27,6	16,3
1997	29,6	66,2	28,8	5,0	56,2	27,7	16,1
1998	29,6	67	27,5	5,5	56,2	26,6	17,2
1999	31,7	68,1	26,9	5	57	26	17
2000	32,7	67,3	27,7	5	56,7	26,4	16,9

Fonte: Almeida, 2005.

GRÁFICO 4

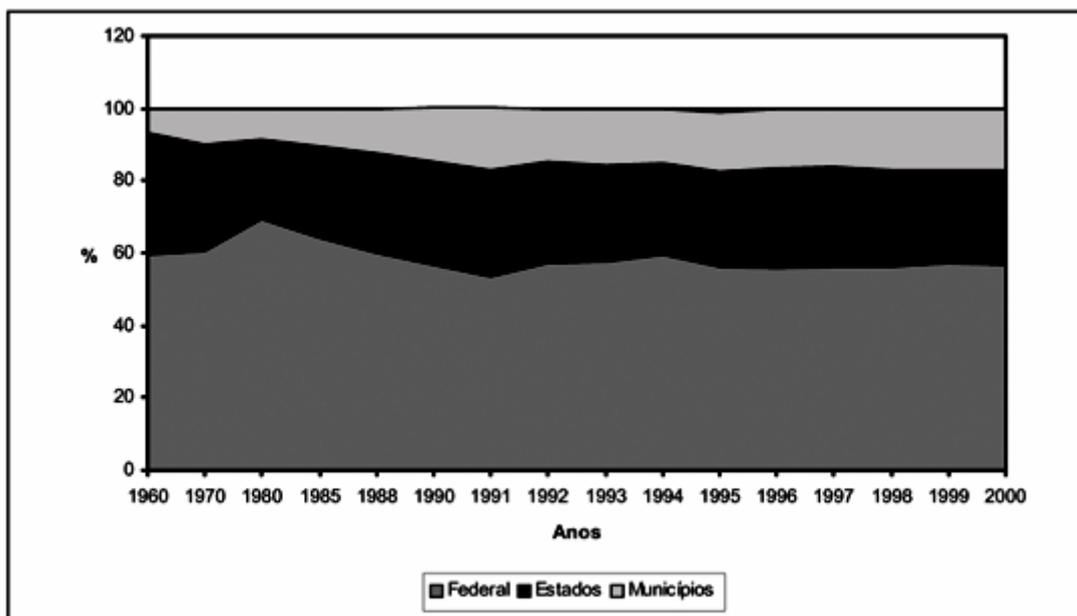
Participação dos Níveis de Governo na Arrecadação Tributária



Fonte: Almeida, 2005.

GRÁFICO 5

Participação das Esferas de Governo na Receita Tributária Disponível

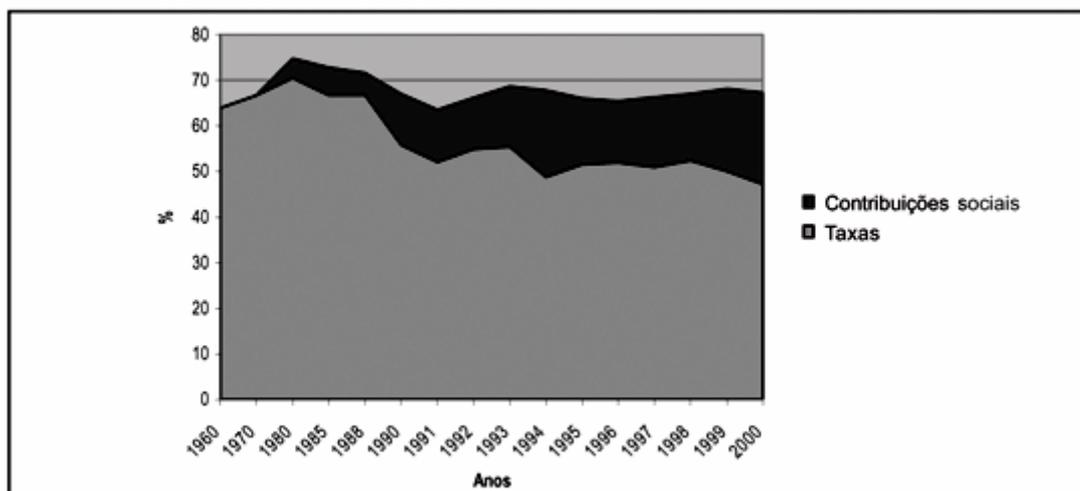


Fonte: Almeida, 2005.

Entretanto, Tavares de Almeida (2005) salienta que, apesar de os recursos tributários da União terem sido reduzidos, a expansão dos recursos federais foi garantida através do aumento das Contribuições Sociais, destinadas a financiar programas na área social e que nos anos 90, foram as responsáveis pela compensação do Governo Federal pelas perdas obtidas com a Constituição de 1988, como demonstra o Gráfico abaixo; além disso, a União contou, ainda, com a criação da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras), que, como tem sido prorrogada constantemente, pode-se dizer que se tornou permanente, rendendo mais recursos para o Governo Federal.

GRÁFICO 6

Composição da Receita Tributária Federal como porcentagens das receitas de todos os níveis de governo:



Fonte: Almeida, 2005.

Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005, p. 35) ressalta o que significou essa ampliação das Contribuições Sociais, neste período:

O crescimento das Contribuições Sociais não é evidência de recentralização, como afirmam alguns analistas. Ele é antes expressão da dificuldade em alterar o padrão da descentralização fiscal estabelecido pela Constituição de 1988. O Governo Federal expandiu as Contribuições Sociais porque tinha dificuldades em reduzir significativamente, em seu benefício, a parcela de receitas tributárias compartilhadas com estados e municípios.

Entretanto, pode-se dizer que a relação entre os estados e a União foi marcada pela tentativa de extrair o máximo que podiam dos recursos da esfera central, algumas vezes, de forma inconseqüente, sem considerarem os danos para cada um dos jogadores. Exemplo típico desta situação descrita é a rolagem da dívida dos estados, que dificultaram sobremaneira, o pagamento ao Governo Federal, tornando a receita federal prejudicada e aumentando o déficit em suas próprias contas estaduais.

Abrúcio e Costa (1999) fazem uma análise das dívidas dos estados e remontam ao regime militar para explicar as origens deste problema. Para os autores, a partir de 1975, o Governo Federal facilitou a tomada de empréstimos estrangeiros, para os

estados mais ricos e para as capitais, a fim de obter o apoio das elites estaduais, podendo, assim, restaurar a ditadura. Esta medida teve uma implicação imediata nas contas públicas estaduais, que chegavam ao ano de 1981, com uma dívida externa de cerca de US\$ 22,8 bilhões, sendo que US\$ 18,3 bilhões foram contraídos pela Região Sudeste e US\$ 8,1 bilhões somente por São Paulo:

O Governo Federal incentivava, à época, os estados para que conseguissem empréstimos externos, através, sobretudo, das empresas estatais. Foi o que fizeram os quatro principais devedores estaduais, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. (ABRÚCIO; COSTA, 1999, p. 41).

Mas em 1982, no auge da crise da dívida, houve uma diminuição do crédito internacional, onde a saída encontrada foi o que os autores chamam de “federalização” desta dívida, uma vez que o governo militar precisava, ainda, do apoio das elites estaduais. Esta “federalização” implicava em um processo de renegociação dos débitos dos governos estaduais, que neste processo ainda saíram com algumas vantagens. Contudo, a situação dos estados ainda era dramática. Assim, as negociações das dívidas passaram a ser uma constante nos governos, com tentativas logo após a redemocratização, no governo Sarney e também com o governo Collor. Neste último, houve duas importantes negociações. A primeira foi denominada de “memorando de entendimento”, destinada aos governadores:

Nesse documento, havia o pedido para que os chefes dos Executivos estaduais ajudassem a aprovar várias medidas de cunho estrutural, a fim de evitar a imposição de um novo ‘choque’ para conter a inflação. Além de se propor o aumento da carga tributária, havia uma medida que atingia em cheio aos governos estaduais: a rolagem da dívida dos estados, efetuada com recursos provenientes de 80% dos Fundos Constitucionais do Nordeste, Norte e Centro-Oeste, de parte do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), na arrecadação do PIS/PASEP, e de recursos provenientes da quota-parte do ICMS dos municípios, que perdiam 5% destes recursos. (ABRÚCIO; COSTA, 1999, p. 42).

Os autores apontam que este “memorando do entendimento” promoveu várias conseqüências e reações. A primeira delas é que trouxe à tona mais um ator, que até então, não estava envolvido neste processo: os municípios. Receosos de sua perda nos recursos do ICMS, os municípios se aliaram aos estados, contra o Governo Federal.

A dívida se concentrava mais nos estados ricos como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, que concentravam quase que 62% de todo o montante a ser pago; entretanto, alguns estados como Bahia, Paraná, Goiás e Santa Catarina eram também afetados pela rolagem, uma vez que o endividamento deles se tornava mais alto que a própria receita, pois o Governo Federal impôs medidas a estes estados iguais aos maiores devedores; era uma situação desigual, na visão destes estados, pois, mesmo aqueles que não contraíram dívidas tão significativas para a União, eram obrigados a pagar com as porcentagens iguais aos dos entes com montantes maiores a serem pagos. Estava, portanto, decretada a guerra de todos os estados contra a esfera central e os estados que mais sofreriam com as conseqüências da rolagem da dívida ganharam mais aliados:

A estratégia a ser tomada era desviar a discussão da rolagem da dívida àqueles pontos em que o governo atingia aos novos aliados dos principais devedores. Assim, de um universo de mais ou menos dez estados, o governo construiu contra si uma aliança que mobilizava praticamente toda a Federação. A derrota já estava desenhada. (ABRÚCIO; COSTA, 1999, p. 43).

Outra negociação da dívida foi tentada em 1991; desta vez, o Executivo federal tentou realizar uma reforma tributária, novamente utilizando o Federalismo como pano de fundo, onde o objeto da barganha seriam as dívidas estaduais. Todos os estados se interessavam, naquele momento, pela rolagem de suas dívidas, pois a recessão econômica do período aumentava o montante a ser pago. Em contrapartida, os benefícios para o Governo Federal para a rolagem da dívida, naquele momento, também eram interessantes:

Para o Governo Federal, a aprovação do acordo, nos termos em que vinha sendo discutido, traria dois benefícios: o primeiro seria a entrada no caixa do Tesouro Nacional de recursos anuais da ordem de US\$ 4 bilhões – o dobro do que estava recebendo anteriormente; o outro benefício seria trocar a rolagem da dívida dos estados pela aprovação do pacote fiscal elaborado pelo governo, a partir do qual o Executivo Federal esperava obter algo em torno de US\$ 12 bilhões, quantia essencial para tentar zerar o déficit público e assim viabilizar um acordo com o FMI. (ABRÚCIO; COSTA, 1999, p. 43).

Estando os dois lados de acordo – União e estados -, houve, então, uma mobilização por parte de todos os governadores para a aprovação da rolagem da dívida

e o projeto foi então sancionado. Entretanto, nada do que foi acordado fora cumprido pelos estados. Mais uma tentativa frustrada da União em zerar as dívidas dos estados, que sempre encontram lacunas para burlarem acordos e negociações, não permitindo um consenso em torno do pagamento de suas dívidas. Aqui fica evidente que as relações intergovernamentais no Brasil criam uma lógica própria de funcionamento, afrouxando, desta maneira, os laços que unem os entes federados em um ponto comum, que é o sistema federativo.

Entretanto, como as dívidas estaduais representavam um ponto de estrangulamento para as contas da União, que arcava sempre com os maiores ônus, Fernando Henrique Cardoso, então ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco, conseguiu aprovar novamente um acordo de repactuação da dívida, desta vez, cumprida pelos estados; a princípio, parecia uma grande vitória da União, mas a situação não era tão simples assim. Somente foram contempladas no acordo as dívidas com os bancos federais; o restante das dívidas, não contempladas no acordo, eram referentes à dívida imobiliária, a dívida externa e que perfaziam um número muito maior do que a própria dívida dos estados com os bancos federais, com a qual o acordo previa o pagamento. A situação dos estados era caótica, como mostra a tabela abaixo:

TABELA 9**A composição e a evolução da dívida estadual (1983-1995) - bilhões de reais**

Ano	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bancos													
Estaduais	5	6	6	7	11	15	13	14	14	17	16	22	21
Títulos da dívida													
Estadual	6	7	9	8	8	7	5	4	5	5	4	4	4
Dívida													
flutuante	3	1	2	4	2	4	3	6	4	2	1	12	13
Dívida													
externa	4	4	4	5	6	4	5	6	7	9	15	22	28
Dívida													
reescalorada	na	na	na	3	3	3	4	5	5	7	8	25	31
Total	18	18	21	27	30	33	30	35	35	40	44	85	97

Fonte: Abrúcio; Costa, 1999.

Os dados da tabela demonstram que grande parte das dívidas estaduais eram compostas das dívidas contraídas junto aos bancos estaduais, que faziam empréstimos aos seus territórios, inconseqüentemente, criando, assim, relações intergovernamentais tortuosas:

A politização do Banco estadual leva a uma relação predatória entre os estados e a União, na medida em que os governos estaduais externalizam seus custos repassando-os ao Governo Federal, e em última análise a população brasileira como um todo, inclusive àquela parte que não mora na unidade estadual criadora do déficit. (ABRÚCIO; COSTA, 1999, p. 46).

O Banespa é um caso típico desta situação, pois concedia benefícios ao estado de São Paulo e às suas empresas, financiando os mais diversos empreendimentos:

O Banespa se vê, ao longo dos anos, em situação *sui generis*, deixando de ser o banco do estado de São Paulo para ser o banco dos negócios do estado de São Paulo, obrigado a suportar a contínua necessidade de financiamento do Governo Estadual e suas empresas. Ou seja, tem-se um estado que, por motivos conjunturais, tipificados na queda de arrecadação estadual, ou por não inspirar credibilidade

aos agentes econômicos, constantemente recorre ao meio mais simples para suprir suas necessidades mais imediatas, qual seja, utilizar-se do banco que possui para o saque dos recursos que lhe são indispensáveis, sem que tal prática resulte na *débâcle* do banco que controla. (ABRUCIO, 2002, p. 127).

Para os estados, era conveniente manter esta relação predatória, como uma garantia para as negociações com o Governo Federal, que precisava obter apoio político no Congresso Nacional, e que, em grande parte das matérias, passava pela questão das bancadas estaduais. Era uma espécie de arma que os estados possuíam contra o Governo Federal, para o apoio em determinados projetos do Legislativo ou então a promessa de que não vetariam e não bloqueariam projetos que necessitassem de sua aprovação. Mais uma vez, o sistema federativo era utilizado como pano de fundo de uma barganha política, evidenciado nesta passagem de Abrúcio e Costa:

De fato, estas pressões e contra-pressões fazem parte da lógica da política, bem como das barganhas realizadas em qualquer Federação democrática. O problema, no entanto, é quando as barganhas políticas potencializam o cenário predatório do Federalismo brasileiro. Um bom exemplo disso encontra-se no socorro dado pelo Governo Federal aos bancos estaduais dos estados mais ricos, em 1994. Esse socorro foi feito para, de um lado, garantir apoio no Congresso – ou pelo menos evitar resistências –, e de outro, para ajudar na articulação da candidatura de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República. Assim, a União comprou títulos dos Bancos estaduais que eram considerados ‘podres’ pelo mercado, gastando com essa operação, no segundo semestre de 1994, US\$ 5 bilhões, mais do que o dobro do que foi injetado em todas as instituições financeiras nos seis anos anteriores. (ABRÚCIO; COSTA, 1999, p. 47).

Assim, a utilização dos bancos estaduais pelos estados era feita de forma desordenada, os quais não se preocupavam com os efeitos macroeconômicos de tal ação, visto que transferiam o ônus, inseqüentemente, para o Governo Federal. Além disso, a lógica adotada pelos estados é uma lógica perversa, que muitas vezes pode prejudicá-los também individualmente, mas, que, entretanto, agem porque tem certeza de que o outro estará agindo da mesma maneira predatória. Neste sentido, as relações intergovernamentais estabelecidas entre a União e seus estados são pautadas pela lógica da não-cooperação, pois os custos da cooperação são maiores e mais demorados do que os da predação, que, apesar de serem maléficos, são muito praticados, pois geralmente

não se apresentam incentivos nem penalidades para aqueles que agem de forma não-cooperativa.¹⁷

Neste sentido, somente no Governo de Fernando Henrique Cardoso é que surgirão negociações que permitirão solucionar a dívida dos estados. Uma das saídas encontradas para sanar o problema foi a política de privatização dos bancos estaduais, como uma garantia para quitar a dívida e também para exterminar possíveis focos de endividamentos futuros. Um mecanismo facilitador deste processo de privatização foi a criação do Proes (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária), através do qual a União refinanciava as dívidas dos estados com seus respectivos bancos, da seguinte maneira:

- O financiamento total dos débitos levava à privatização, extinção ou transformação em agências de fomento;
- O financiamento de 50% dos débitos mantinha o banco nas mãos dos estados, mas requeria o enxugamento dos mesmos, com critérios mais transparentes de administração e concessão de créditos.

A tabela a seguir demonstra a situação dos bancos estaduais em 1998:

TABELA 10

Bancos Estaduais - Situação das instituições - 1998

Privatizados	2	(Banerj/ RJ e Credireal/ MG)
Privatização	8	(RJ, SP, PE, PR, RO, MG, CE, MA e BA)
Saneamento	6	(SC, RS, SE, SP, PA e ES)
Liquidação extrajudicial	4	(AL, AP, RN e MG)
Não optantes	6	(Bandes, ES, PI, GO, PB e AM)
Extinção	7	(SC, MG, MT, AC, RR, BA e RS)
Total	33	

Fonte: Abrúcio; Costa, 1999.

¹⁷ Além de a dívida estadual ser, em grande medida, composta pelos empréstimos junto aos bancos estaduais, outra situação que promoveu uma complicação das contas estaduais foi a aprovação de duas medidas, enviadas pelo Governo Federal ao Congresso Nacional. São elas: a manutenção do Fundo Social de Emergência, que retém 20% dos Fundos de Participação e a Lei Kandir, que isenta as exportações da tributação do ICMS, já destacadas no capítulo anterior.

Entretanto, como ressalta Abrúcio e Costa (1999) apesar de, aparentemente, o Governo Federal obter grandes vantagens com essa negociação, a tabela abaixo demonstra que os custos da União com o Proes foram bem altos, em torno de R\$ 39,61 bilhões:

TABELA 11

Ajuste dos bancos estaduais (O custo do Proes em R\$ bilhões)

Banespa	24,40	Credireal	0,35
NC-NB	5,90	Bemat	0,28
Caixa-RS	1,40	Badesc	0,20
Bemge	1,56	Banestes	0,20
Minas Caixa	1,42	Besc	0,11
BDMG	1,07	Banacre	0,10
Baneb	0,92	Badem	0,09
Banrisul	0,56	Banpara	0,09
Beron	0,50	Baner	0,03
Desenbanco	0,43	Banese	0,03

Fonte: Abrúcio; Costa, 1999.

O refinanciamento das dívidas no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso portava um arcabouço estruturado em quatro pontos:

- 1 – quitação das dívidas via privatizações das estatais estaduais;
- 2 – cumprimento de cláusulas mais rígidas de desempenho fiscal;
- 3 – penalidades bem definidas àqueles que não cumprirem regularmente com os pagamentos;
- 4 – assunção pela União – através de títulos públicos federais – de dívida que seria difícil de ser refinanciada.¹⁸

A tabela a seguir demonstra o montante da dívida renegociada dos estados com o Governo Federal, no ano de 1998, bem como o prazo estabelecido para o pagamento da mesma:

¹⁸ Dados obtidos em Abrúcio e Costa, 1999.

TABELA 12**Acordos negociados pelos estados com o Governo Federal**

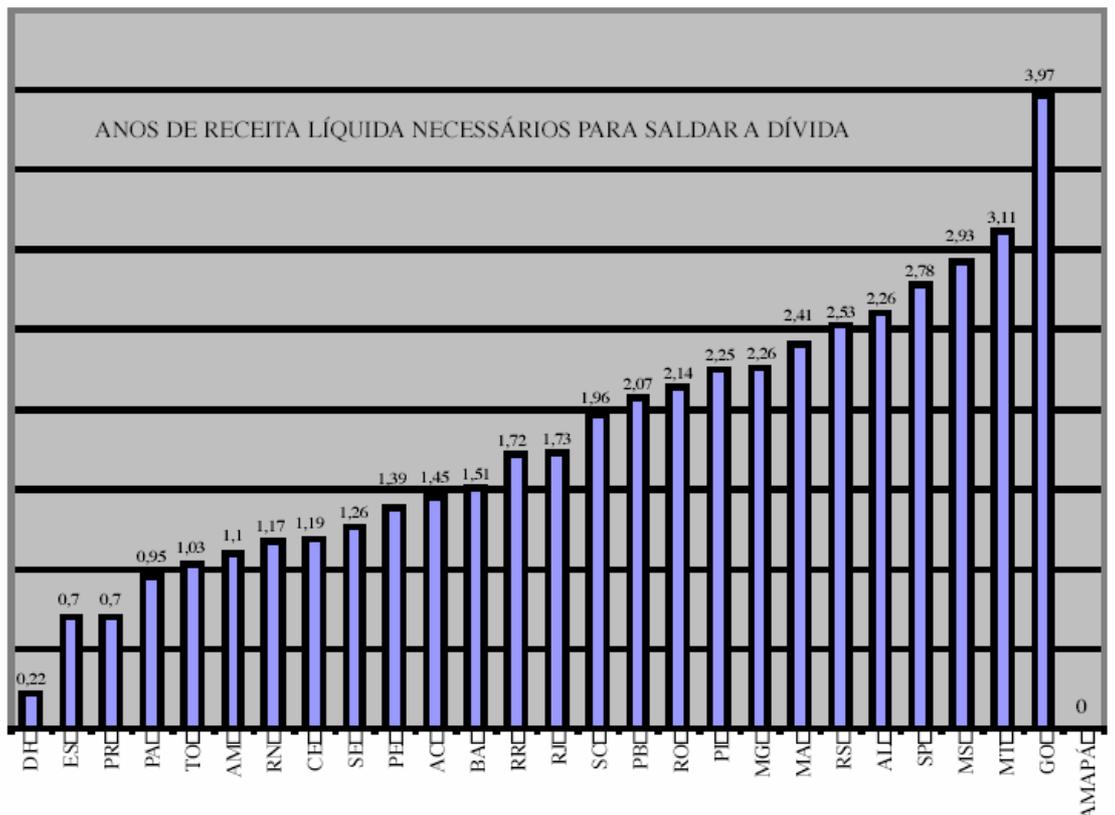
Estados	Dívida a ser financiada	Prazo (em anos)	Juros (%)	Comprometimento de Receita (%)	Data do Protocolo	Data do Contrato
Acre	R\$ 22 milhões*	30	6	11,5	set/97	Não
Amazonas	R\$ 138 milhões*	30	6	11,5	set/97	Não
Bahia	R\$ 807 milhões*	30	6	11,5 a 13	mai/97	Dez/97
Ceará	R\$ 90,5 milhões*	15	6	11,5	abr/97	Nov/97
Espírito Santo	R\$ 415,9 milhões*	30	6	13	mar/97	Não
Goiás	R\$ 901 milhões*	30	6	13,8 a 15	dez/96	Não
Maranhão	R\$ 220 milhões*	30	6	13	nov/96	Jan/98
Minas Gerais	R\$ 14,2 bilhões**	30	7,5	12 a 13	set/96	Fev/98
M. G. do Sul	R\$ 1,3 bilhões*	30	6	15	set/96	Não
Mato Grosso	R\$ 891 milhões*	30	6	15	jan/97	Dez/97
Pará	R\$ 223 milhões*	15	6	15	out/96	Não
Paraíba	R\$ 280 milhões*	23	6	13	jan/97	Jan/98
Pernambuco	R\$ 181 milhões*	15	6	Não se aplica	nov/96	Dez/97
Piauí	R\$ 186 milhões*	15	6	13	dez/96	Jan/98
Paraná	R\$ 2,3 bilhões*	30	6	11,5 a 13	set/97	Não
Rio de Janeiro	R\$ 6,2 bilhões*	30	6 a 7,5	11,5 a 13	jan/97	Não
R. Gde do Norte	R\$ 80 milhões*	15	6	11,5 a 13	—	Nov/97
Rondônia	R\$ 204 milhões*	15	6	15	dez/96	Não
Rio Gde do Sul	R\$ 6,7 bilhões*	30	6	11,5 a 13	set/96	Não
Santa Catarina	R\$ 983 milhões*	30	6	11,5 a 13	set/96	Não
Sergipe	R\$ 297 milhões*	30	6	15	set/96	Dez/97
São Paulo	R\$ 59,4 bilhões**	30	6	11,5 a 13	nov/96	Dez/97

Fonte: Abrúcio; Costa, 1999.

Apesar dos esforços para a negociação da dívida dos estados, ainda existem dúvidas quanto ao cumprimento do acordo, pois existem casos em que a receita dos estados é inferior à sua dívida. Dos 27 governos estaduais, 22 devem mais do que arrecadam em um ano, conforme evidencia o gráfico abaixo.

GRÁFICO 7

Relação Dívida x Receita dos estados brasileiros



Fonte: Abrúcio; Costa, 1999.

Outros problemas que poderiam comprometer o acordo da negociação das dívidas estaduais eram a situação financeira destes, que era precária, especialmente pelos déficits da Previdência Social e por problemas ocasionados pela guerra fiscal, tema que será abordado no item seguinte e que, em alguns territórios, compromete a capacidade de arrecadação.

Além da tentativa de reordenar as contas estaduais, com a renegociação das dívidas, cabe ressaltar, por fim, que, com o intuito de reduzir e fiscalizar melhor os gastos dos entes federativos, no ano de 2000 houve a apresentação de uma proposta pelo Executivo federal e votada no Congresso Nacional, que foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, responsável por limitar os gastos indevidos pelas esferas subnacionais, buscando, portanto, uma coordenação do comportamento fiscal dos governos. A Lei estabeleceu pesadas punições para quem não cumprisse com a nova regra, até mesmo a prisão de administradores e governantes.

4.1. A guerra fiscal e sua influência nas relações intergovernamentais

A chamada “guerra fiscal” tem adquirido, constantemente, debates para que se encontrem saídas paupáveis para tal fenômeno. Trata-se de relações competitivas travadas entre os governos estaduais (em alguns casos também com os governos municipais), com o intuito de atrair investimentos privados para o desenvolvimento de seus territórios. A guerra fiscal é um produto das distorções do nosso Federalismo e das particularidades de nossa federação, com grandes desigualdades inter e intra-regionais.

Com a redemocratização, houve um aumento das prerrogativas tributárias estaduais, com o conseqüente aumento de suas receitas, produto das transferências constitucionais vinculadas a impostos federais. Entretanto, nos anos 90, as finanças públicas entraram em decadência, como destacado no item acima, e a guerra fiscal passa então a ser um fenômeno bem conhecido na federação brasileira. Contudo, não é um fenômeno existente somente no Brasil, mas também existe em outras nações, cujo traço comum são as fortes heterogeneidades econômicas. O que é particularmente interessante observar no Brasil, é que este fenômeno ocorre em um cenário hobbesiano, onde a competição é travada sem meios capazes de promover uma regulação e atenuar seu impacto sobre as relações federativas.

Grosso modo, um dos fatores que culminou com o aprofundamento da competição entre os estados é o fato de que a Constituição de 1988 atribuiu a cada estado, individualmente, o poder de fixar as alíquotas do ICMS (Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços). Além disso, outros fatores contribuíram, tais como: a recessão iniciada no período do Governo Collor, a paralisação dos investimentos federais nos estados, a falta de financiamento, nacionais ou internacionais, a partir dos anos 80 e, finalmente, a saída das empresas dos seus estados de origem para outros estados, motivadas pelos incentivos fiscais oferecidos.

Cabe ressaltar ainda, que as agências federais de desenvolvimento regional começaram a ser extintas a partir de 2001, deixando para as administrações subnacionais a incumbência de nutri-las. Entretanto, tal ação foi considerada nociva por muitos especialistas na área, dentre eles, Prado e Cavalcanti (1998, p. 113): “Na

prática, a progressiva retirada do Governo Federal das ações discricionárias não levou à saudável hegemonia do mercado, como muitos esperavam, mas criou um vazio de políticas rapidamente preenchido pela ação dos grupos regionais”.

Diante do exposto, restavam aos estados, duas alternativas para resolverem seu problema financeiro: a primeira seria a atuação, junto a outros estados, para a promoção de estratégias de desenvolvimento, em uma ação, portanto, cooperativa; a segunda alternativa seria agir competitivamente, a fim de estabelecerem estratégias para o estabelecimento de indústrias em seus territórios, sinalizando, portanto, comportamentos individualistas e não cooperativos. A segunda opção foi escolhida, originando, portanto, o fenômeno da guerra fiscal. Além dos objetivos econômicos envolvidos na guerra fiscal, aqui assinalados, existem os objetivos políticos, como ressalta Varsano (1997):

O governador de um estado, como homem público que é, está certamente empenhado em atender aos objetivos maiores da nação. Mas, até mesmo por dever do ofício, coloca os de seu estado acima daqueles e, no caso do conflito de interesse, certamente defenderá os de sua unidade, tendo como bandeira a autonomia dos entes federados. Ademais, preocupa-se também – ninguém é de ferro – com sua carreira política. Se a concessão de incentivos, ao menos na sua visão, traz benefícios para seu estado e, além disso, gera bons dividendos para seu projeto político pessoal, junta-se o útil ao agradável. Ele fatalmente os concederá, a despeito dos interesses nacionais, ainda mais quando estes se manifestam de forma difusa, como por exemplo, eficiência econômica. (VARSANO, 1997, p. 12).

Para o país como um todo, as conseqüências são nocivas, pois ao lado da tensão existente entre os estados, existem as renúncias fiscais dos mesmos, que nem sempre estão aptos a fazê-las. Como salienta Diniz (2000, p. 343): *“Nesta guerra, ganham os estados mais desenvolvidos, com melhores condições locacionais e maior cacife financeiro e político. Isto seguramente agravará as desigualdades regionais”.* Além disso, as empresas multinacionais são beneficiadas pelos incentivos concedidos, em detrimento das empresas nacionais, que além de não encontrarem grandes incentivos para o desenvolvimento, são oneradas com a quantidade de impostos pagos.

Para se ter uma idéia desta guerra de incentivos, vários benefícios foram sendo concedidos por diferentes estados, entre os anos de 1991 a 1994, iniciando uma

verdadeira “maratona”, a fim de atrair investimentos. Os programas de incentivos neste período foram os seguintes:

- Santa Catarina: Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PADEC);
- Paraná: Programa de Estímulos ao Investimento Produtivo (PROIN);
- Minas Gerais: Programa Pró-Indústria;
- São Paulo: Fundo de Apoio ao Contribuinte de São Paulo (FUNAC);
- Rio Grande do Sul: Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM);
- Bahia: Programa de Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA);
- Mato Grosso: Programa de Desenvolvimento Industrial (PRODEI);
- Mato Grosso do Sul: Fundo do Programa de Desenvolvimento Industrial (F-PDI);
- Ceará: (PROVIN-FDI);
- Rio de Janeiro e Espírito Santo: dilatação do prazo de recolhimento do ICMS.¹⁹

Nesta verdadeira maratona de oferta de incentivos, um dos setores industriais mais disputados pelos estados foi o setor automotivo que ganhou visibilidade, pois os benefícios estaduais concedidos foram inúmeros, principalmente a partir da segunda metade dos anos 90. A tabela abaixo ilustra os investimentos das regiões Sudeste e Sul na indústria automobilística.

¹⁹ Dados obtidos por LAGEMAN, 1995, p. 11.

TABELA 13

Investimentos no setor automotivo – Regiões Sul e Sudeste

Empresa	Localização	Valor do Investimento (em R\$ milhões)
Volkswagen	Resende – RJ	250,00
Volkswagen	São Carlos – São Paulo	250,00
Renault	São José dos Pinhais – PR	1.000,00
Mercedes-Benz	Juiz de Fora – MG	695,00
Chrysler	Campo Largo – PR	315,00
Audi/ Volkswagen	São José dos Pinhais – PR	500,00
GM	Gravataí – RS	600,00
GM	Santa Catarina	500,00
GM	Mogi das Cruzes – SP	150,00
Skoda	Santa Catarina	150,00
Peugeot/Citroen	Porto Real – RJ	650,00
Honda	Sumaré – SP	100,00
Toyota	Indaiatuba – SP	150,00
Fiat	Belo Horizonte – MG	150,00-200,00

Fonte: Prado; Cavalcanti, 1998.

Em 1997, ocorreu um fato interessante que convém destacar: a reedição da medida provisória do setor automotivo. Tal medida visava direcionar os investimentos no setor automobilístico para as regiões menos desenvolvidas, onde as bancadas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste saíram em defesa de seus territórios, na busca de incentivos especiais. Apesar de todo o esforço para a implementação, a MP não vingou, visto que houve a desistência de vários investimentos previstos. No entanto, vale a pena destacarmos os benefícios que seriam concedidos pelas diferentes regiões, ao setor automobilístico:

TABELA 14

Relação dos benefícios concedidos pelo Regime Especial Automotivo:

Principais termos	Região Norte, Nordeste e Centro-Oeste	Região Sul e Sudeste
Prazo de adesão	Terminou em 31 de maio para montadoras e em 31 de março de 1998 para autopeças.	31 de dezembro de 1999.
Término	2.010	31 de dezembro de 1999, para dar lugar a um regime automotivo comum para o Mercosul.
Incentivos fiscais	Redução de 100% do Imposto de Importação sobre bens de capital; redução de 90% do Imposto de Importação sobre insumos; redução de até 50% do imposto de importação sobre veículos; isenção de IPI incidente na aquisição de bens de capital; redução de 45% do IPI incidente na aquisição de insumos; isenção do adicional de frete para renovação da marinha mercante; isenção do IOF nas operações de câmbio para pagamento de bens importados; isenção do imposto de renda sobre o lucro do empreendimento; crédito presumido de IPI, como ressarcimento de contribuições como PIS e a COFINS.	Redução de 90% do imposto de importação sobre bens de capital. Redução de 55% do imposto de importação sobre insumos em 1997, e de 40% em 98 e 99.
Índice de nacionalização	Para fabricantes de veículos de mais de três rodas: no mínimo, 50% e sobe para 60% em 2.002; para fabricantes de veículos de duas rodas: no mínimo 60% até 2.001, depois 70%.	Para empresas já instaladas: no mínimo 60%. Para as empresas que vão se instalar: 50% durante os três primeiros anos; depois 60%.
Regras gerais	O limite de importação será de 30% dos investimentos efetivados pela empresa periodicamente; importação de bens de capital com benefícios será limitada ao valor das compras internas desses produtos (proporção de 1 para 1) até 31/12/97. Depois, passa a ser de 1 para 1,5; a importação de matéria-prima com benefícios será limitada a proporção de 1 para 1; as importações de insumos não podem exceder a 2/3 das exportações líquidas da empresa (inclui 40% das vendas externas, 100% dos gastos com treinamento de mão-de-obra, 200% dos gastos com bens de capital de origem nacional, 150% do valor de importações do valor de ferramentas e 100% dos gastos com a construção civil); os bônus de importação serão de 200% sobre o valor das compras de equipamentos nacionais e de 150% de equipamentos importados.	Importação de bens de capital com benefícios será limitada ao valor das compras internas desses produtos (proporção de 1 para 1) até 31/12/97. Depois, passa a 1,5 para 1. A importação de matéria prima com benefício será limitada a proporção de 1 para 1; as importações de insumos não poderão exceder a 2/3 das exportações líquidas da empresa (inclui 20% das vendas externas de veículos acabados, 120% dos gastos com bens de capital de origem nacional em 1997, 100% do valor de importações de ferramentas); os bônus de importação serão de 120% sobre o valor das compras de equipamentos nacionais e de 100%, em equipamentos importados.

Fonte: Prado; Cavalcanti, 1998.

Observa-se, portanto, que os blocos Norte / Nordeste / Centro-Oeste são dicotômicos do bloco Sul / Sudeste na atração de investimentos, o que configura as assimetrias contidas na Federação.

É necessário entender as razões pelas quais o termo adquire a conotação de uma “guerra”. A literatura aponta que a prática de incentivos gera uma competição que expressa, portanto, um comportamento não cooperativo e um sistema que possui uma competição não-cooperativa, tornam-se facilmente uma guerra, se não houver mecanismos capazes de promover a cooperação. E a modificação de uma relação não-cooperativa para uma cooperativa, se dá através de contratos fortes, e, especificamente no Federalismo brasileiro, a instância responsável pela resolução dos conflitos entre os estados é o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

Os estados têm descumprido as regras impostas pelo CONFAZ, criando suas próprias normas, gerando uma briga que acaba por se dirigir ao Supremo Tribunal Federal. No entanto, a falta de eficiência deste órgão reside nas próprias regras do jogo, pois para que um produto adquira benefício fiscal, a determinado estado, é necessária a aprovação de todos, ou seja, as decisões são tomadas por unanimidade. Se um estado não concordar com o incentivo fiscal destinado a outro, ele então, não será introduzido. Neste sentido, a unanimidade provoca uma controvérsia. Os que a defendem, utilizam o argumento de que ela visa a proteção dos estados mais fracos. No entanto, surgem, neste jogo, algumas distorções; em alguns casos, os estados pobres utilizam-se da regra da unanimidade para barganhar algum benefício em troca da aprovação de determinado incentivo fiscal ao estado pleiteante.

Esta prática da barganha tende a afrouxar a regra da unanimidade, uma vez que vários estados tentam burlar as regras estabelecidas pelo CONFAZ, a fim de obterem benefícios através do processo de barganha. No entanto, quando há um descrédito pela regra da unanimidade, a própria legitimidade do CONFAZ é colocada à prova, o que promove um descrédito na crença da redistribuição de recursos entre os estados. Diante disso, surge o modelo de competição não-cooperativa do jogo federativo, pois os estados utilizam-se de práticas individualistas, seja desrespeitando o CONFAZ e suas regras, seja desvirtuando estas mesmas regras, com o objetivo de que as mesmas lhes que tragam benefícios imediatos.

A prática da guerra fiscal é, pois, bastante contestada, pois mesmo aqueles que são contrários à prática, de alguma maneira, se rendem ao cenário não-cooperativo e tentam se adequar à mesma racionalidade imposta pelos outros estados. No governo de Fernando Henrique Cardoso, esperava-se que o cenário federativo, com a posse de

governadores do mesmo partido que o presidente, favorecesse o fim da guerra fiscal. Entretanto, em finais de 1995, três governadores membros do PSDB se envolveram em uma guerra de incentivos pelas multinacionais do setor automobilístico, como no caso da Volkswagen, que foi para o Rio de Janeiro, como já mostrado na tabela acima.

O tema ficou ainda mais acalorado com a discussão sobre o Projeto de Emenda Constitucional (PEC 175), que tratava da reformulação do sistema tributário; os parlamentares se dividiram quanto à questão da guerra fiscal, mas concordavam com o fato de que em alguns territórios ela é essencial para a continuidade do desenvolvimento. Este posicionamento dos parlamentares será descrito no capítulo seguinte.

A única maneira de resolver a questão da guerra fiscal seria a realização de uma reforma tributária capaz de coibir estas práticas competitivas. No entanto, dado que a mesma não ocorreu, a corrida dos estados à procura de investimentos é intensa, justificada a sua prática com o argumento de que ela é necessária para que o estado continue dispondo da mesma receita, para a promoção do desenvolvimento. Enquanto isso, a configuração do Federalismo permanece tortuosa, visto que os entes adotam posturas não-cooperativas, desvirtuando os princípios estabelecidos pelo Pacto.

No próximo tópico serão abordados outros temas que são frutos de um Federalismo distorcido. São mecanismos que surgem para tentar amenizar os efeitos de uma federação que por si só é assimétrica. A sobre-representação no Congresso Nacional é um exemplo típico de tais mecanismos, como abordado no item seguinte.

4.2. A sobre-representação dos estados no Congresso Nacional

De acordo com o princípio federativo, a Câmara dos Deputados deveria representar proporcionalmente os cidadãos, enquanto que o Senado seria o responsável pela representação da autonomia e da igualdade dos estados. No entanto, no Brasil, as regras eleitorais obedecem ao princípio da desproporcionalidade, que tem origem em 1977, sob o governo militar, onde através da Emenda Constitucional nº 8, ficou estabelecido que a Câmara dos Deputados seria representada por um mínimo de 6 e um máximo de 55 representantes, por cada estado da Federação. No entanto, a Emenda

Constitucional nº 22, de 1982, alterou esse mecanismo: os estados passariam a ter de 7 a 70 representantes, segundo a regra da desproporcionalidade.

Para citar um exemplo do que essa desproporcionalidade representa, tomando-se Roraima e São Paulo, em termos populacionais, o menor e o maior estado, respectivamente, cada deputado federal eleito por Roraima representa 9.125 votos e por São Paulo, 308.350 votos. Portanto, o voto de um eleitor de Roraima vale 34 vezes mais que o voto de um cidadão de São Paulo, para a composição da Câmara Baixa. Neste sentido, é violado um dos princípios da democracia, que pressupõe a fórmula um cidadão = um voto. A tabela abaixo destaca os diferentes estados brasileiros e seus graus de representação política.

A consequência de tal processo é que os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm uma sobre-representação no Congresso Nacional *vis à vis* uma subrepresentação no Sudeste e no Sul (Tabela 15). O Brasil está entre os países com o maior índice de desproporcionalidade da Câmara Baixa do mundo, como indicado na tabela 16:

TABELA 15

Representação dos Estados na Câmara dos Deputados
(2002)

Estado	População*	Representação Corrente (A)	Representação Proporcional** (B)	Diferença (A-B)
Acre	557.526	8	2	+6
Amapá	477.032	8	1	+7
Roraima	324.397	8	1	+7
Tocantins	1.157.098	8	4	+4
Rondônia	1.379.787	8	4	+4
Pará	6.192.307	17	19	-2
Amazonas	2.812.557	8	9	-1
Norte	12.900.704	65	40	+25
Sergipe	1.784.475	8	5	+3
Piauí	2.843.278	10	9	+1
Paraíba	3.443.825	12	10	+2
Maranhão	5.651.475	18	17	+1
R. G. do Norte	2.776.782	8	8	0
Alagoas	2.822.621	9	9	0
Ceará	7.430.661	22	22	0
Pernambuco	7.918.344	25	24	+1
Bahia	13.070.250	39	40	-1
Nordeste	47.741.711	151	144	+7
Goiás	5.003.228	17	15	+2
Distrito Federal	2.051.146	8	6	+2
M. G. do Sul	2.078.001	8	6	+2
Mato Grosso	2.504.353	8	8	0
Centro- Oeste	11.636.728	41	35	+6
Rio de Janeiro	14.391.282	46	43	+3
Espírito Santo	3.097.232	10	9	+1
Minas Gerais	17.891.494	53	54	-1
São Paulo	37.032.403	70	112	-42
Sudeste	72.412.411	179	218	-39
Paraná	9.563.458	30	29	+1
Santa Catarina	5.356.360	16	16	0
R. G. do Sul	10.187.798	31	31	0
Sul	25.107.616	77	76	+1
Brasil	169.799.170	513	513	0

(*) Censo Demográfico 2000, IBGE

(**) Representação dos estados proporcional à população e por maiores sobras.

Fonte: Soares; Lourenço, 2004.

**Índice de Desproporcionalidade Distrital
(Dd) na Câmara Baixa em 40 democracias**

Unitárias	Dd (%)	Ano
Holanda	0	1996
Israel	0	1999
Peru	0	1993
Finlândia	1	1991
Itália	1	1996
Suécia	1	1998
Ucrânia	1	1998
Nova Zelândia	2	1997
Polónia	2	1997
Portugal	2	1995
Hungria	3	1998
Uruguai	3	1992
Romênia	4	1996
Grécia	4	1997
Dinamarca	5	1997
Grã-Bretanha	5	1997
Japão	5	1995
Tailândia	5	1996
França	7	1998
Noruega	7	1993
Turquia	9	1995
Chile	15	1997
Bolívia	17	1997
Islândia	17	1995
Equador	20	1998
Coréia	21	1996
Média	6,0	
Desvio Padrão	6,5	
Federativas		
Estados Unidos	1	1992
Austrália	2	1996
Suíça	2	1995
África do Sul	3	1995
Alemanha	3	1994
Rússia	4	1995
Áustria	6	1994
Índia	6	1991
México	6	1997
Venezuela	7	1996
Canadá	8	1997
Brasil	9	1998
Espanha	10	1996
Argentina	14	1995
Média	5,8	
Desvio Padrão	3,6	

Fonte: Soares; Lourenço, 2004

Para se ter uma idéia da distorção no número de cadeiras ocupadas na Câmara dos Deputados, por cada região do país, segue a tabela abaixo:

TABELA 17
Distorção Percentual no Número de Cadeiras*, por anos selecionados e regiões do país (1947-2002)

Ano	Sudeste	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sul
1947	-4,6	+1,5	+3,3	+1,4	-1,5
1950	-4,3	+1,6	+3,4	+1,3	-1,9
1954	-5,5	+2,6	+2,8	+1,0	-1,0
1958	-5,5	+3,7	+2,8	+0,7	-1,7
1962	-4,9	+1,7	+2,9	+0,7	-0,4
1966	-4,7	+2,3	+2,8	+0,3	-0,7
1970	-3,1	-1,2	+1,9	0	+2,3
1974	-5,7	-0,6	+1,5	+0,5	+4,3
1978	-6,1	+0,6	+2,0	+0,3	+3,2
1982	-8,1	+1,9	+4,7	+0,3	+1,3
1986	-8,5	+1,8	+4,4	+2,1	+0,3
1990	-9,1	+1,1	+6,1	+1,8	+0,2
1994	-7,7	+0,7	+5,6	+1,5	+0,1
1998	-7,8	+0,9	+5,5	+1,3	0
2002	-7,8	+1,3	+5,1	+1,1	+0,2

* Diferença entre o percentual de população e cadeiras parlamentares nas regiões brasileiras.

Fonte: Soares; Lourenço, 2004.

Isto evidencia que o Sudeste, desde os anos do período militar, foi sub-representado, ao contrário das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sempre sobre-representados. A grande contradição presente na desproporcionalidade reside no fato de que o princípio democrático pressupõe uma representação na Câmara dos Deputados que obedeça a igualdade dos cidadãos independentemente de sua localização territorial; para a representação das regiões, é estipulado que a instância que os representará seja o Senado. No entanto, observa-se que o fator regional tem estreita ligação com o número de parlamentares eleitos, através do princípio de desproporcionalidade, provando, desta maneira, que o Federalismo exerce influência sobre a representação parlamentar.

Além de apontar que o Federalismo influencia na representação política de uma nação, é necessário ressaltar, sobretudo, que esta influência é mais comum em territórios com grandes desigualdades de ordem sócio-econômica, como apresenta a realidade brasileira. No entanto, como aponta Soares e Lourenço (2004), se houvesse uma representação proporcional, na Câmara Baixa, aumentariam os desequilíbrios federativos, pois estariam equiparados o poder econômico e o poder político. Neste

sentido, por mais contestado que seja este princípio de desproporcionalidade, ele ainda é considerado válido em territórios com grandes heterogeneidades sociais, como no Brasil.

Para reforçar o argumento acima, a tabela abaixo mostra as diferenças existentes entre os estados brasileiros, particularmente entre São Paulo e o restante do país. Em 2001, São Paulo tinha 33,4% do PIB brasileiro, quase o triplo do segundo estado mais rico do país (RJ=12,3%) e superior à somatória das riquezas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que juntas, detém 25,1% do PIB.²⁰

²⁰ Dados coletados em Soares e Lourenço, 2004.

TABELA 18

Indicadores de Desigualdades Socioeconômicas entre Regiões
e Estados da Federação Brasileira (2001)

Regiões e Estados	População (%)*	Participação no PIB**	PIB/per capita (em R\$)**
Acre	0,3	0,2	3.345
Amapá	0,3	0,2	4.517
Roraima	0,2	0,1	3.615
Tocantins	0,7	0,3	2.588
Rondônia	0,8	0,5	4.321
Pará	3,6	1,8	3.429
Amazonas	1,7	1,7	7.150
Norte	7,6	4,8	4.305
Sergipe	1,1	0,7	4.514
Piauí	1,7	0,5	1.940
Paraíba	2,0	0,9	2.961
Maranhão	3,3	0,9	1.796
Rio Grande do Norte	1,6	0,8	3.493
Alagoas	1,7	0,6	2.650
Ceará	4,4	1,8	2.859
Pernambuco	4,7	2,6	3.962
Bahia	7,7	4,4	3.954
Nordeste	28,1	13,1	3.255
Goiás	2,9	2,1	4.903
Distrito Federal	1,2	2,8	15.758
Mato Grosso do Sul	1,2	1,1	6.507
Mato Grosso	1,5	1,2	5.644
Centro-Oeste	6,9	7,2	7.260
Rio de Janeiro	8,5	12,3	10.168
Espírito Santo	1,8	1,9	7.144
Minas Gerais	10,5	9,5	6.263
São Paulo	21,8	33,4	10.647
Sudeste	42,6	57,1	9.320
Paraná	5,6	6,1	7.506
Santa Catarina	3,2	3,9	8.541
Rio Grande do Sul	6,0	7,8	9.126
Sul	14,8	17,8	8.384
Brasil	100%	100%	6.954

(*) Censo Demográfico 2000.

(**) Representação dos estados proporcional à população e por maiores sobras.

Fonte: Soares; Lourenço, 2004.

Procurou-se, contudo, demonstrar neste tópico, que as distorções presentes no Federalismo promovem, no plano federal, distorções representativas que constroem, de certo modo, o princípio democrático e, mais do que isso, impedem decisões políticas que atendam aos interesses nacionais, de forma igualitária. Entretanto, a influência do Federalismo não acaba por aqui. No plano municipal, a natureza das elites locais e a implantação de novos arranjos institucionais reforçam uma participação residual dos cidadãos e, muitas vezes, promovem maiores desconfigurações em um cenário já tão

comprometido, como o Federalismo brasileiro. Neste sentido, observa-se que os municípios são atores relevantes no jogo federativo brasileiro.

5. O município como ente federado – uma análise da sua participação

A Constituição de 1988 trouxe uma novidade significativa: a formalização do município como ente federativo. Após descentralizar recursos, a nova Carta promoveu também a descentralização de algumas políticas sociais, que passaram então, a ser de competência compartilhada com os municípios. A literatura comumente aborda os efeitos da municipalização de duas principais políticas sociais, que são a Educação e a Saúde, as quais serão analisadas neste tópico.

A Reforma Tributária promovida em 1988 delegou importantes recursos aos municípios, que passaram a contar com uma importante contribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), formado por 22,5% do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e do IR (Imposto de Renda), aumentando, portanto, a receitas deste ente, em comparação com a época anterior ao estabelecimento da Constituição, como pode ser verificado com a tabela abaixo:

TABELA 19
Distribuição dos Recursos Públicos (%) 1985-1993

Esfera de governo	Distribuição anterior à Constituição		Distribuição pós-Constituição	
	1985		1993 (*)	
	%	PIB	%	PIB
	Federal	44,6	6,7	36,5
Estadual	37,2	5,6	40,7	6,3
Municipal	18,2	2,7	22,8	3,5
Total	100,0	15,1	100,0	15,6

(*) 1993 foi o ano em que a reforma de 1988 foi integralmente implantada.

Fonte: Souza, 1998.

Não somente entre os estados existe um jogo de competição não-cooperativo. Entre os municípios também se firmam relações competitivas. Prova disso é que desde 1988, vem crescendo o número de emancipações distritais no Brasil, cujo principal motivo é a busca por recursos do FPM, que pode ser obtido por qualquer município, havendo, portanto, um incentivo material para o desmembramento. A tabela abaixo evidencia a multiplicação dos municípios brasileiros, a partir de 1988:

TABELA 20

A multiplicação dos municípios brasileiros (1988-1997)

	1988	1997		1988	1997
Amapá	5	16	Rio Gde do Norte	152	166
Acre	12	22	Alagoas	97	101
Rondônia	19	52	Sergipe	74	75
Roraima	2	15	Paraíba	171	223
Amazonas	60	62	Pernambuco	168	185
Pará	88	143	Bahia	367	415
Tocantins	83	139	Minas Gerais	722	853
Distrito Fedral	1	1	Espírito Santo	58	77
Goiás	184	242	Rio de Janeiro	66	91
Mato Grosso	93	126	São Paulo	572	645
Mato G. do Sul	72	77	Paraná	297	399
Piauí	48	221	Santa Catarina	199	293
Maranhão	136	217	Rio Gde do Sul	273	467
Ceará	170	184			
Total / 1988 = 4.189 Total / 1997 = 5.507					

Fonte: Abrúcio; Costa, 1999.

Além disso, no conjunto destas emancipações, observa-se, principalmente o surgimento de municípios com menos de 5.000 habitantes, como destaca a tabela abaixo:

TABELA 21**BRASIL E REGIÕES**

Número de Municípios Instalados após 1984, por Estratos de População, 1997

Grupos de Municípios (População)	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Brasil
Até 5.000 hab.	146	97	80	296	116	735
5.000 a 10.000 hab.	107	49	30	87	87	360
10.000 a 20.000 hab.	125	42	19	19	29	234
20.000 a 50.000 hab.	21	18	6	2	14	61
50.000 a 100.000 hab.	2	3	3	1	2	11
100.000 a 500.000 hab.	1	*	*	*	3	4
Total	402	209	138	405	251	1 405

Fonte: Gomes; Mac Dowell, 2000.

O crescimento destes micromunicípios, com até 5.000 habitantes, saltou de 2% para 25,6% (IBGE), do total dos municípios brasileiros, no período de 1940 a 1997. A grande polêmica da emancipação destes municípios pequenos é que a receita própria deles é muito reduzida, dependendo, pois, do repasse de recursos federais e estaduais para sobreviverem²¹. A tabela abaixo demonstra claramente estes dados:

TABELA 22**BRASIL E REGIÕES**Receita Corrente Própria dos Municípios como Percentagem da sua
Receita Corrente Total, por Grupos de Municípios, 1996

Grupos de Municípios (População)	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Brasil
Até 5.000 hab.	2,9	4,4	7,5	9,9	10,1	8,9
5.000 a 10.000 hab.	4,0	3,4	7,8	12,9	12,6	10,1
10.000 a 20.000 hab.	4,0	4,2	9,7	16,3	17,7	12,3
20.000 a 50.000 hab.	5,8	9,1	15,4	23,1	23,0	17,5
50.000 a 100.000 hab.	10,6	15,0	19,4	27,1	30,8	25,3
100.000 a 500.000 hab.	21,3	18,8	25,0	37,7	36,3	34,2
500.000 a 1.000.000 hab.	28,1	*	47,7	*	41,4	38,1
Mais de 1.000.000 hab.	43,6	32,2	43,4	52,5	60,2	55,9
Total	17,9	20,3	20,9	29,2	41,0	33,5

Fonte: Gomes; Mac Dowell, 2000.

²¹ No entanto, cabe ressaltar que em entrevista realizada com Secretários de Finanças municipais, de cidades diferentes, obteve-se a informação de que estes concordam com a emancipação dos municípios. Neste sentido, apesar de ser uma prática que colabora para o agravamento da situação federativa, ela é um mecanismo defendido atualmente. Tal defesa reside no argumento de que, uma vez emancipados, estes municípios poderiam melhorar os serviços sociais de atendimento à população.

Observa-se, portanto, que a receita própria dos municípios com até 5.000 habitantes é bem menor do que daqueles com mais de 1.000.000 de habitantes. Neste sentido, para custear seus gastos, estes municípios pequenos dependem, principalmente, de transferências federais, como ressalta a passagem abaixo:

Estatísticas da Secretaria do Tesouro Nacional para o ano de 1997, abrangendo um total de 5.046 municípios, mostraram que as transferências federais e estaduais constituíram mais de 50% da receita corrente de 4.876 cidades. Dados do estudo do BNDES para 1999, com amostra de 1.404 prefeituras, revelaram que, entre os municípios com população abaixo de 30 mil habitantes, a receita tributária própria não representou mais de 3% da receita disponível e em 36% (dos 412 municípios) esta mesma relação situou-se entre 3% e 10%. (ANDRADE, 2004, p. 215).

Além disso, as próprias regras do FPM estimulam a criação destes municípios menores, pois garante uma destinação maior dos recursos a estes, visto que 10% dos recursos são destinados às capitais, 3,6% aos municípios do interior com mais de 156.000 habitantes e o restante, 86,4% aos demais municípios. Neste sentido, para os municípios com maior população, o FPM não é considerado importante.

Uma das queixas mais comuns dos prefeitos é um aumento na participação do bolo tributário nacional, pois os municípios aumentaram suas competências na execução e prestação de serviços, principalmente na área de saúde e parte das tarefas educacionais, com a respectiva descentralização do SUS (Sistema Único de Saúde) e com a criação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério).

A situação dos serviços de Saúde, antes da descentralização do SUS era precária. O Governo Federal centralizava a maior parte dos gastos e administrava a maior rede de saúde do país, mas isso não significava eficiência na gestão, nem economicamente, tampouco administrativamente. O ponto decisivo para a descentralização do SUS foi a aprovação das seguintes leis: a Lei Orgânica de Saúde, em 1990, a Lei 8.080, que vincula a descentralização aos municípios e a Lei 8.142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.

Assim, a partir dos anos 90, houve uma grande adesão dos municípios ao SUS, onde em 1997, 58% dos municípios brasileiros estavam habilitados em alguma condição

de gestão do SUS, com 54% das consultas médicas prestadas por unidades municipais de saúde. O sistema de adesão evoluiu tanto que, em 2002, 5.537 dos 5.560 municípios brasileiros – ou seja, 99,6% do total – haviam se integrado ao SUS.²² Os grandes orientadores do processo de descentralização foram as NOBs (Normas Operacionais Básicas), editadas pelo Ministério da Saúde. O sucesso da descentralização deveu-se, em grande medida, ao fato de que, boa parte das disposições contidas nas NOBs foi aceita pelos entes federados. As normas definiam com clareza o repasse de recursos financeiros entre a União, estados e municípios, bem como estabeleciam critérios detalhados e precisos sobre a prestação de contas.

Através do programa federal de habilitação municipal do SUS, o município teve que arcar com a responsabilidade pública na oferta de serviços de saúde, necessitando, portanto, de uma capacidade técnica instalada que o habilitasse a desempenhar as funções previstas, ou seja, equipamentos, recursos humanos e conhecimento especializado necessários à oferta do serviço.

Outra questão polêmica relacionada aos municípios é na área de educação. A oferta de serviços na área de ensino fundamental é de competência dos estados e dos municípios, mas as duas esferas operam de modo inteiramente independente uma da outra. A Constituição de 1988 estabeleceu que a oferta de matrículas deveria ser preferencialmente oferecida pelos municípios, estipulando, ainda, que tanto os governos estaduais, quanto os municipais, seriam obrigados, a partir de então, a gastarem 25% de sua receita disponível com o setor de ensino. Diferentemente da área da saúde, o Governo Federal não é o principal agente na área educacional, pois desempenha uma função secundária, de financiar gastos com a alimentação de estudantes das escolas públicas e de construção e capacitação das unidades escolares, contando com recursos institucionais bem mais limitados à execução de objetivos nacionais de política.

Para alcançar um objetivo nacional, diminuindo as desigualdades intra-estaduais no gasto do ensino fundamental, promovendo a valorização dos salários dos professores, o governo Fernando Henrique Cardoso propôs a aprovação de uma Emenda

²² Dados obtidos em Arretche (1999; 2004).

Constitucional, responsável pela criação do Fundef²³ (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Através de tal Fundo, a cada ano, 15% das receitas totais de estados e municípios são retidas no Fundo e então redistribuídas, para cada estado, entre governos municipais e estaduais, de acordo com o número de matrículas efetivadas nas respectivas redes estaduais e municipais de ensino fundamental.

Para alcançar seus objetivos, o Governo Federal adotou a estratégia de constitucionalizar as transferências intra-estaduais, eliminando a incerteza quanto ao recebimento dos recursos vinculados à oferta de matrículas. Para obter o comportamento desejado por parte dos governos locais, criou uma obrigação constitucional, dada sua limitada capacidade institucional de afetar as escolhas dos governos locais. (ARRETCHE, 2004, p. 24).

Neste sentido, a legislação do Fundef previa uma cooperação nas relações intergovernamentais, a medida em que designava a participação do Governo Federal na complementação dos recursos do fundo, sempre que nos estados o valor médio anual gasto por aluno matriculado fosse inferior ao valor mínimo estabelecido nacionalmente. Como apontado por Vazquez (2005), segundo o então Ministro da Educação Paulo Renato Souza, o Fundef seria um exemplo inovador de política social, visando os seguintes objetivos estratégicos:

- Promover a justiça social;
- Promover uma política nacional de equidade;
- Promover a efetiva descentralização e
- Promover a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério.

No entanto, neste mesmo estudo elaborado por Vazquez (2005), onde o autor faz uma análise minuciosa acerca da implantação do Fundef, é demonstrado que, após seis anos da implementação do Fundo, surgiram problemas estruturais relacionados ao

²³ Segundo Arretche (2004), a Emenda Constitucional Fundef – EC/96, estabelece que, pelo prazo de dez anos, estados e municípios devem aplicar, no mínimo, 15% de todas as suas receitas exclusivamente no ensino fundamental. Além disso, 60% destes recursos devem ser aplicados no pagamento de professores em efetivo exercício do cargo do magistério. A EC/96 ainda estabelece que o governo federal deve complementar o gasto naqueles estados que não conseguem alcançar um valor mínimo nacional, com base em suas receitas.

modelo tributário vigente e, mais uma vez, implicações sobre o Federalismo fiscal brasileiro:

De um lado, o que se pode concluir é que não houve possibilidade de alterar-se a estrutura fiscal vinculada ao programa, pois exigiria uma reforma tributária e alterações na questão do Federalismo fiscal. Pelas mesmas razões, o mecanismo do Fundef não prevê a redistribuição dos recursos do Fundo no plano nacional, ou seja, entre as unidades federadas. Com isso, a responsabilidade pela correção das desigualdades interestaduais no financiamento do ensino fundamental recai, exclusivamente, sobre a União. (VAZQUEZ, 2005, p. 162).

Neste sentido, observa-se que o inter relacionamento entre as esferas federadas afeta o grau de eficácia das políticas públicas empregadas; no caso do Fundef, houve uma incapacidade, por parte da União, em complementar os gastos dos estados que não conseguiam dispor de recursos necessários para a destinação de recursos ao Fundo; por este motivo, como observa Vazquez (2005), houve uma ampliação das desigualdades interestaduais existentes no financiamento do ensino fundamental, logo após seis anos da implementação do Fundef.

Os exemplos fornecidos aqui, da descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS) e da criação do Fundef, são ilustrativos para se destacar a natureza das políticas públicas oferecidas, bem como a dificuldade que os entes federados possuem, de estabelecerem padrões de relações que busquem o fortalecimento do Federalismo, auxiliando, sobretudo, na melhoria das políticas públicas empregadas. Optou-se pela explanação das áreas de Saúde e Educação porque na visão dos administradores municipais, são as áreas que mais carecem de recursos públicos. Neste tópico, procurou-se destacar que as relações entre os entes federativos, especialmente entre os municípios, são determinantes, contudo, para o sucesso ou o fracasso de projetos que visem à melhoria de serviços públicos oferecidos aos cidadãos.

6. Conclusões Preliminares

Procuramos, neste capítulo, mostrar as possibilidades dos jogos federativos, descrevendo o modelo que vigora no caso brasileiro. A partir de uma retrospectiva, através de como o Federalismo foi organizado, em diferentes Constituições, permite-nos

entender o desenho federativo atual, fruto de momentos de centralização do poder e de recursos e de descentralização dos mesmos. O modelo adotado pela Constituição de 1988, apesar dos esforços dos constituintes, revelou-se insuficiente para conter as diversas desigualdades existentes na federação brasileira, bem como para conter os conflitos inerentes às relações entre União, estados e municípios. Relações estas que, muitas vezes, contribuem para a construção de um Federalismo tortuoso que compromete a própria natureza de mudanças institucionais importantes para a nação.

Neste sentido, evidenciado o caráter das relações intergovernamentais, bem como destacado o cenário federativo brasileiro, no próximo capítulo serão abordadas as discussões ocorridas no Governo de Fernando Henrique Cardoso, no que compete à Reforma Tributária. Grande parte das questões levantadas neste capítulo, com a evidência dos atores envolvidos – qual seja, União, estados e municípios – estarão novamente em destaque quando analisaremos a Emenda que forneceria as disposições para a Reforma Tributária naquele momento. Além disso, as desigualdades existentes entre as regiões e entre os entes federativos também serão elementos decisivos que envolverão a natureza dos debates parlamentares. Como mostrado em diversos momentos, um pacto federativo consistente deve abarcar o equilíbrio entre coordenação e competição, algo que se torna particularmente difícil de se atingir, no caso brasileiro.

No contexto atual, a realização da reforma tributária, bem como de outras reformas importantes para a sociedade, estão intrinsecamente ligadas ao estabelecimento de um pacto federativo que estabeleça formas de cooperação, entre os entes federados, fornecendo, sobretudo, critérios claros de distribuição dos recursos tributários. Seria ingênuo supor a existência de um modelo onde não exista nenhum tipo de interesses conflituosos ou mesmo díspares entre os entes envolvidos. Neste sentido, cabe aqui a justificativa do uso da epígrafe do início deste capítulo, proferida por Gagnon (1993, p. 18): *“O sucesso do sistema federativo não é medido em termos de eliminação de conflitos sociais mas em sua capacidade de regular e administrar estes mesmos conflitos”*.

No próximo capítulo será apresentada uma análise do debate em torno da Proposta de Emenda Constitucional da Reforma Tributária, proposta pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Capítulo III: Os anos 90 e o debate acerca da reestruturação dos tributos: da Revisão Constitucional de 1993 ao governo de Fernando Henrique Cardoso

Após a promulgação da Constituição em outubro de 1988, várias mudanças ocorreram no sistema tributário, juntamente com alguns novos problemas que então emergiam. A ingovernabilidade fiscal, aliada a um novo ambiente econômico, passou a ocupar lugar de destaque e temas como rigidez fiscal e orçamentária necessitavam de uma reavaliação, a fim de tornar mais justo e igualitário o sistema de arrecadação tributária no Brasil. Ademais, as reformas pró-mercado começaram a ganhar força no país, que, em contrapartida, encontrava dificuldades para a concretização, devido, entre outros fatores, à fragmentação do sistema de representação e intermediação de interesses.

Além disso, no Brasil, o processo de descentralização teve repercussões sobre a agenda das reformas e também sobre o Federalismo, principalmente atuando sobre as finanças estaduais e municipais, como destacado no capítulo anterior, que necessitam de novos ajustes. Observou-se um endividamento dos governos estaduais, que, diante da corrosão de suas receitas, recorreram à ajuda financeira dos bancos estaduais, com dívidas que chegavam a US\$ 22,8 bilhões, sendo que US\$ 18,3 bilhões foram contraídos pela Região Sudeste e US\$ 8,1 bilhões somente por São Paulo. (REZENDE, 1982, p. 535).

Neste sentido, o presente capítulo procura fornecer um panorama acerca das tentativas de reordenação do aparelho tributário brasileiro, com uma análise das propostas apresentadas desde a Revisão Constitucional de 1993, até os anos de 1994, com a ascensão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que tomou posse visando promover reformas em várias áreas, inclusive e especialmente no setor tributário. Todavia, procuramos delinear, de forma sucinta, o pano de fundo da nova agenda da reforma tributária dos anos 90, que agora convive com novos problemas fiscais, sinalizando a necessidade de ascensão de novos debates acerca da reformulação do sistema tributário brasileiro. A seguir serão detalhadas as iniciativas de modernização do sistema tributário, após a promulgação da Constituição de 1988.

1. A formação da agenda da reforma tributária nos anos 90

Contrariamente à agenda de reformas dos anos 80, caracterizadas principalmente pelo processo de descentralização, que visava redistribuir e promover a inclusão social, a reforma preconizada pelos anos 90 visava principalmente a inserção do Brasil ao mercado internacional, promovendo, contudo, a simplificação e a harmonização tributária, recuperando a capacidade fiscal e tributária da União. Sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988, os setores técnicos e burocráticos entenderam que havia duas principais motivações que necessitavam de ajustes, que eram a ingovernabilidade e a necessidade de reformas pró-mercado. Como ressalta Melo (2002):

A discussão acerca da ingovernabilidade assumiu grande centralidade no debate político em torno das reformas recentes. Mais do que isso: ela se tornou um princípio ordenador do campo político. A ingovernabilidade fiscal passou a ser invocada com base num duplo diagnóstico de rigidez fiscal e orçamentária e de expansão de direitos sociais e do gasto social crescente, sem previsão de novas fontes de financiamento. (MELO, 2002, p. 48).

Além disso, o processo de descentralização promovido pela Constituição de 1988 influenciou a agenda das reformas dos anos 90, principalmente após o processo de endividamento de estados e municípios, como analisado no capítulo anterior. A redistribuição de tributos, promovida pela Carta de 88, promoveu um substancial corte nas receitas da União, que passou, então, a recorrer às Contribuições Sociais, como uma maneira de contrabalançar as perdas:

Embora a União permanecesse praticamente com as mesmas atribuições anteriores à promulgação da Carta Magna, a sua incapacidade de manter os níveis históricos de investimentos em infra-estrutura e em políticas sociais acarretou uma espécie de ‘descentralização selvagem’ de atividades para os governos sub-centrais. Em função dessa perda no orçamento fiscal a partir de 1988, a União começa a lançar mão das Contribuições Sociais, como um meio compensatório de arrecadar recursos suplementares. Essa estratégia, desenvolvida ao longo dos últimos anos, tinha a vantagem, por um lado, de o Governo Federal não ter que repassar esses recursos para os estados e municípios – como ocorre na criação de novos impostos previstos na Constituição – e, por outro, essas contribuições poderiam entrar em vigor apenas três meses após sua aprovação, não exigindo o princípio de anterioridade para serem implantadas. (MELO, 2002, p. 48).

A tática da União em participar das Contribuições Sociais representa uma maneira de se defender das perdas sofridas com a Constituição de 88. No entanto, como ressalta Melo (2002), a receita de tais Contribuições passou a ser disputada pelo Tesouro Nacional, que, aliado aos estados e municípios, passam a ser atores institucionais que se privilegiam, de alguma maneira, dos conflitos federativos e intrapoderes. As áreas econômicas começaram a ocupar um espaço relativamente importante, a fim de restabelecerem as contas da União:

As áreas Fazendária e de Planejamento do governo passaram a se mobilizar em torno da questão da rigidez orçamentária e da necessidade de garantia de receitas livres. Com base no fato de que o Governo Federal só passou a dispor de liberdade alocatória no que se refere a 10% do orçamento, a União passou a patrocinar iniciativas que visavam à retenção de parcelas das transferências constitucionais aos estados e municípios, retirando parte dos recursos que compõe as fontes dessas transferências (Imposto de Renda de pessoa jurídica e Imposto sobre Produtos Industrializados). Essa disputa federativa evoluiu gradativamente e ganhou certa permanência com a criação, em 1993 – e as sucessivas prorrogações -, do Fundo Social de Emergência (transformado em 1996, no Fundo de Estabilização Fiscal, e, em 2000, na Desvinculação de Recursos da União). Pela importância que essa disputa vem assumindo, podemos afirmar que ela constitui-se em dimensão essencial do conflito social e distributivo brasileiro. (MELO, 2002, p. 49).

Como fonte de ingovernabilidade fiscal, podemos considerar a situação dos estados, que, como destacado no capítulo anterior, passaram a contrair dívidas com seus bancos, gerando um enorme endividamento, escapando do controle de autoridades monetárias. Além disso, a guerra fiscal é outro fenômeno que contribui para debilitar ainda mais as bases fiscais subnacionais, interferindo na autonomia de estados e municípios.

Esta é a agenda da reforma tributária do período pós-Constituinte, onde os problemas são a ingovernabilidade fiscal, associada ao processo de descentralização promovido pela Carta de 88, e diminuição das receitas da União. Neste sentido, pretende-se encontrar medidas capazes de reduzir a carga fiscal e o chamado Custo Brasil. Pretende-se, ainda, estabelecer mecanismos que proporcionem uma redução das Contribuições Sociais, a desoneração das exportações e a eliminação dos impostos cumulativos. Além disso, a agenda prevê a formação de blocos regionais, promovendo uma melhor distribuição de recursos para as regiões e a harmonização tributária.

2. As Propostas de Reforma Tributária durante a Revisão Constitucional de 1993

Durante o Governo de Fernando Collor de Melo, houve a primeira tentativa de reforma tributária e fiscal do período Pós- Constituinte, com a criação da Comissão Executiva da Reforma Fiscal (CERF). A CERF, possuindo Ary Oswaldo Mattos Filho como Presidente e contando com contribuições de cerca de 50 especialistas, propunha um conjunto de medidas, dentre elas, a criação de um Imposto sobre o Valor Adicionado que seria criado a partir da fusão do IPI, ICMS e ISS, pagos no destino, a desoneração plena das exportações, a eliminação das Contribuições Sociais, com a privatização parcial da Previdência Social, a criação de uma Contribuição sobre Transações Financeiras (depois denominada de IPMF e posteriormente CPMF), e a criação de impostos seletivos sobre combustíveis e energia elétrica. Em entrevista, Ary Oswaldo Mattos Filhos destaca o cenário onde se desenvolvia tal reforma:

Nós estamos falando do início da década de 90, em que a taxa de inflação era muito alta, o nível de investimento muito baixo, a disponibilidade de moeda estrangeira muito baixa, estávamos no auge dos problemas do Governo Federal por conta da Constituinte de 88, que retirou recursos tributários da União, para entregá-los aos estados e municípios. Ao mesmo tempo em que a União estava com muita dificuldade financeira, os estados e os municípios estavam quase quebrados. A carga tributária já era relevante, não era tão alta quanto hoje, mas já era relevante, e havia um sistema tributário desconectado do sistema de arrecadação, e um grupo de tributos concorrentes, que propiciavam vários incidentes entre União, estados e municípios, sobre um mesmo fato econômico, além de propiciar a guerra fiscal. Então, motivos não faltavam; mas os motivos não eram de reforma tributária, mas de reforma fiscal. Porque não adiantava mexer só no lado da receita se não mexesse no lado do gasto. Ou seja, o projeto se predispôs a mexer nos dois lados. (MATTOS FILHO, entrevista, 02/05/2007).

Mattos Filho (2007) salienta a necessidade da reforma fiscal, naquele momento:

Talvez das coisas que um governo faça, a reforma fiscal é a mais complicada, porque ela está remexendo no pacto federativo. E através desta mexida no pacto federativo, ela está redistribuindo as cartas, dizendo quem paga, pra quem paga e pra receber o que. Então ela é uma proposição que mexe com interesses de todos os lados. É um problema redondo, ou seja, de qualquer lado que se olhe é um problema, mas que se precisa ser feito. Não se esquecendo nunca que na reforma fiscal entra a Previdência; não se esquecendo que na reforma fiscal, no capítulo da Previdência, por exemplo, temos que discutir a idade mínima da aposentadoria. Por que a aposentadoria é

mais cedo para as mulheres, por que é mais cedo pras pessoas. A reforma fiscal mexe com todos os interesses cristalizados do país. (MATTOS FILHO, entrevista, 02/05/2007).

Azevedo e Melo (1997) ressaltam que os trabalhos de tal Comissão implicavam mudanças em 33 artigos da Constituição, mas que não foram apreciados pelo Congresso Nacional, devido ao *impeachment* do presidente Collor. No entanto, os autores ressaltam que “*a proposta estava fadada ao malogro pela intensa resistência oferecida por setores da burocracia pública – notadamente, Receita Federal, Ministério da Previdência e BNDES -pelos governos estaduais e pelas associações empresariais*”. (AZEVEDO; MELO, 1997, p. 08). Tal idéia é reafirmada por Mattos Filho (2007):

Nós éramos em sete pessoas na Comissão da Reforma Fiscal e a Receita queria ter um papel dentro da Comissão das propostas que a Comissão ia produzir. E ela não tinha nenhum membro. Então ela ficou brava com isso, principalmente os sindicatos, os agentes federais de renda. No começo não foi fácil, mas a gente foi superando aos poucos isso. (MATTOS FILHO, entrevista, 02/05/2007).

Apesar de a CERF não ter concretizado as medidas que propunha, uma nova tentativa de reordenar o sistema tributário surgiu, com os trabalhos da Revisão Constitucional realizada em 1993-1994, uma vez que no dispositivo constitucional denominado “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, que é composto de 70 artigos, estava consignado o seguinte: “*A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral*”. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1998). Durante este processo revisional, cerca de 60 propostas de reforma tributária tramitaram no Congresso Nacional, embora apenas quatro emendas foram aprovadas, dentre elas a que criava o Fundo Social de Emergência.

O então senador, Humberto Lucena, foi quem presidiu os trabalhos da Revisão Constitucional, e Nelson Jobim, ocupava o cargo de Relator. No período desta Revisão, era vedada a apresentação de propostas por parte do Executivo; portanto, as propostas

foram apresentadas por deputados.²⁴ Azevedo e Melo (1997) destacam algumas propostas que apresentavam mudanças no sistema tributário. Tratam-se da proposta do deputado Luiz Roberto Ponte, a chamada “Emenda Ponte”, a proposta do Instituto de Estudos Avançados da USP, do Instituto Nacional de Assuntos Estratégicos (INAE), da Força Sindical do Estado do Rio Grande do Sul, da Comissão Executiva da Reforma Fiscal do deputado Germano Rigotto e, finalmente, do Banco Mundial. As propostas apresentadas por estas entidades possuíam algum tipo de vínculo com deputados, ou com os projetos por elas elaborados, segundo a Receita Federal.

Dentre as propostas apresentadas, durante a Revisão Constitucional de 1993, uma apresentou grande repercussão, que foi a de autoria de Luiz Roberto Ponte, que posteriormente se transformou na Proposta de Emenda à Constituição nº 46, de 1995, quando se iniciariam novamente os debates sobre a reforma tributária. Segundo Azevedo e Melo (1997):

Ponte viajou por todo o país defendendo a sua emenda, procurando sensibilizar, sobretudo, setores empresariais e a classe média, que suporta a maior parte dos impostos diretos. Sua emenda, que sofreu várias versões, baseia-se fundamentalmente em impostos seletivos. Inicialmente, inspirou-se em um imposto sobre transação financeira e, depois, incorporou impostos seletivos, totalizando seis impostos em suas versões mais recentes. Estes últimos são impostos que incidem sobre mercadorias e serviços de grande peso e com maiores facilidades de serem cobrados na origem, como é o caso dos cigarros, automóveis, bebidas, combustível, energia elétrica e telecomunicações. (AZEVEDO; MELO, 1997, p. 10).

Segundo o autor da proposta, esta diminuiria os custos de arrecadação e de fiscalização, além de contribuir para eliminar a burocracia existente para a declaração e pagamento de impostos. Entretanto, segundo Azevedo e Melo (1997), tal proposta fracassou, pois retirava dos estados e municípios o controle sobre os impostos:

Pelo projeto, a União deveria concentrar a arrecadação, cabendo aos estados e municípios apenas as transferências. Ademais, a Emenda Ponte também não foi endossada pelo governo – embora tenha sido

²⁴ Diversos deputados apresentaram propostas substantivas. Tratam-se de Delfim Neto, José Serra, Roberto Campos, Francisco Dornelles, Luis Carlos Hauly, Benito Gama, Pedro Simon, Victor Faccioni, Luiz Eduardo, Roberto Freire, Flávio Rocha e Luiz Roberto Ponte. O projeto foi elaborado por Edmar Bacha, economista e apresentado por Eva Blay, suplente do então ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso.

apresentada em 1995 como proposta oficial do PMDB – em virtude da resistência dos setores burocráticos, que enfatizavam que reformas não incrementais seriam foco de incertezas. (AZEVEDO; MELO, 1997, p. 11).

Em meados de 1993, como parte dos preparativos para o Plano Real, o então Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, propôs a criação, dentro do processo em curso de Revisão Constitucional, do Fundo Social de Emergência – FSE -, que limitava o volume das transferências vinculadas a estados e municípios. A aprovação deste dispositivo explica-se pelo temor da explosão inflacionária e seu caráter transitório (o texto referia-se apenas aos anos de 1994 e 1995). Considerada vital para dar credibilidade fiscal ao plano de estatização, esta medida foi a primeira revisão na trajetória descentralizadora, que se iniciara nos últimos anos do regime militar e foi considerada uma das principais medidas aprovadas durante o processo revisional.

Todavia, devido ao fracasso da Revisão Constitucional de 1993, como ressalta Souza (M, 1998), o único sistema de mudança formal da Constituição de 1988 seria através do processo de Emendas²⁵ à Constituição, processo este que contaria com um quorum de aprovação de 3/5, após os debates, em dois turnos, na Câmara e no Senado. A autora em tela ressalta que a Revisão, que deveria obter um quorum qualificado de aprovação e a uma maior formalidade, fora realizada de uma forma menos rigorosa. *“Mas o que importa é a vontade do constituinte. Consumida a oportunidade de revisão e sendo esta norma transitória, outra possibilidade igual seria excluída”*. (SOUZA, M., 1998, p.130).

Neste sentido, o processo de Emendas passou a balizar a agenda do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que tomou posse para o seu primeiro mandato em 1994; neste período, o Executivo teve a iniciativa de enviar ao Legislativo um lote de emendas constitucionais para ser discutido e aprovado. Dentre estas Propostas de Emendas Constitucionais, a mais importante para esta investigação, é a PEC 175, que tratava da reformulação do Sistema Tributário. Souza (M., 1998) faz um balanço prévio do que representava esta proposição de emendas constitucionais, em diversas áreas, iniciando-se no ano de 1994, no Governo Cardoso:

²⁵ O processo de emenda é um mecanismo menos rigoroso, segundo Marcia Teixeira de Souza (1998).

É notório, portanto, que o governo de Fernando Henrique Cardoso tem apresentado uma agenda política extensa e profundamente reformadora, o que vem monopolizando a pauta do Legislativo. Mesmo que a organização do processo legislativo continue possibilitando a prevalência das iniciativas do Executivo sobre as demais, uma certa dificuldade de tramitação das proposições que encerram alto grau de conflito, ainda se impõe. Outros aspectos como o absenteísmo e uma frágil coordenação da bancada governista, vêm se configurando, também, como complicadores da ação reformista do governo. (SOUZA, M., 1998, p. 132).

Como ressalta Souza (M, 1988), o trâmite de um Projeto de Emenda Constitucional deve obedecer a uma agenda de reformas constitucionais, que é uma agenda ultraconsociativa, pois impõe a necessidade de construir-se uma coalizão reformista que ultrapasse, consideravelmente, a maioria absoluta dos congressistas – via de regra, aquela necessária para a aprovação da maior parte da legislação -, pois a aprovação das emendas constitucionais requer uma maioria de 60% dos votos, obtida em duas votações em cada uma das duas Casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal).²⁶

No entanto, examinando o Projeto de Emenda Constitucional 175, que trata da reformulação do sistema tributário, observou-se que, frente às dificuldades de encaminhamento do projeto no Congresso Nacional, adotou-se, naquele momento, a estratégia de levar a cabo a mudança pela via infraconstitucional. O Governo Federal enviou projetos de lei ordinária na área tributária, tendentes a alcançar objetivos embutidos na proposta de reforma constitucional em tramitação. E é sobre a PEC 175 que se concentra a análise do item seguinte.

²⁶ Segundo Marcia Teixeira de Souza (1998), com o propósito de acelerar o processo de apreciação destas leis, apela-se ao sistema de comissões. O trâmite legal é o seguinte: no âmbito da Câmara dos Deputados, o Projeto de Emenda passa por uma espécie de “porta de entrada” da legislação pretendida, a *Comissão de Constituição, Justiça e Redação*, que se pronuncia a respeito da admissibilidade das proposições, ou seja, sua adequação perante a Constituição. Após este estágio, a proposição passa pela *Comissão Especial*, que se pronuncia quanto ao mérito das proposições, examinando-as quanto a oportunidade e a conveniência. Somente após o trâmite acima descrito é que a proposta chega ao *Plenário*, instância que permite a possibilidade de apresentação de novas Emendas ao texto, desde que tenham o apoio de 1/3 dos parlamentares; é também no Plenário em que se dá a votação final sobre o objeto da matéria proposta. Algumas abordagens teóricas tecem críticas a este processo constitucional, utilizando o argumento de que há um dispêndio de tempo muito grande, tornando o processo demasiadamente longo. Entretanto, outros estudiosos alertam para o risco de reformas constitucionais mal planejadas, pois, uma vez inseridas na Constituição e transformadas em lei, uma eventual mudança seria muito mais complicada. Além disso, matérias tributárias e fiscais exigem um grau de precaução redobrado, considerando-se a amplitude que tais matérias atingem.

3. O Governo Fernando Henrique Cardoso e o renascimento de propostas de reforma tributária: a PEC 175

No dia 17 de outubro de 1995, o Executivo Federal apresentou, na Comissão Especial do Congresso Nacional, a Proposta de Emenda Constitucional nº 175, que traria inovações para o sistema de arrecadação tributária. Esta Comissão Especial era formada por Germano Rigotto, que ocupava o cargo de Presidente, e pelos Vice-Presidentes, Antonio Kandir, Antonio Palocci e Romel Anízio. O Relator ficava a cargo do deputado Mussa Demes. A Comissão contava, ainda, com alguns líderes do governo, representados pelo deputado Arnaldo Madeira, juntamente com Everardo Maciel, então Secretário da Receita Federal.²⁷

A discussão girava em torno da centralidade que a Reforma Tributária passava a ter na agenda do governo a partir daquele momento: tornava-se central para estimular o desenvolvimento dos setores produtivos, reduzindo o índice de desemprego no país, bem como para promover um ajuste fiscal, que respeitasse a devida carga tributária, visando a melhoria da qualidade do Sistema Tributário e da eficiência dos tributos. Além disso, a proposta visava adotar um princípio de harmonização tributária, a fim de promover uma maior integração da economia brasileira com os demais países. O Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, que naquele momento fornecia sua contribuição para a discussão, salientava que esta reforma era vista como uma “panacéia” para os males econômicos e sociais do país; porém, não descartava a sua importância para a construção de um Brasil moderno.

Convém ressaltar que, como assinala Melo (2002), oito propostas foram apensadas à PEC 175: a PEC 14/95, do deputado Luís Carlos Hauly (PSDB-PR), a PEC 110/95, do deputado Germano Rigotto (PMDB-SP), a PEC 176/93, do deputado Eduardo Jorge (PT-SP), a PEC 195/95, do deputado Vítor Faccioni (PPB-RS), a PEC 124/95, do deputado Firmo de Castro (PSDB-CE), a PEC 38/95 do deputado Paulo Gouveia, a PEC 46/95, do deputado Luís Roberto Ponte (PMDB-RS) e a PEC 47/95, também do deputado Luís Carlos Hauly.

²⁷ O Apêndice, ao final deste texto, contém todos os membros que compunham a Comissão Especial de Reforma Tributária, bem como seus respectivos partidos políticos.

A proposta que reordenaria o Sistema Tributário portava duas premissas básicas. A primeira era a manutenção do arranjo redistributivo entre os três níveis de governo da federação, como consolidado na Constituição de 1988. Segundo Fernando Rezende (1996, p. 9-10), um dos mentores da proposta,

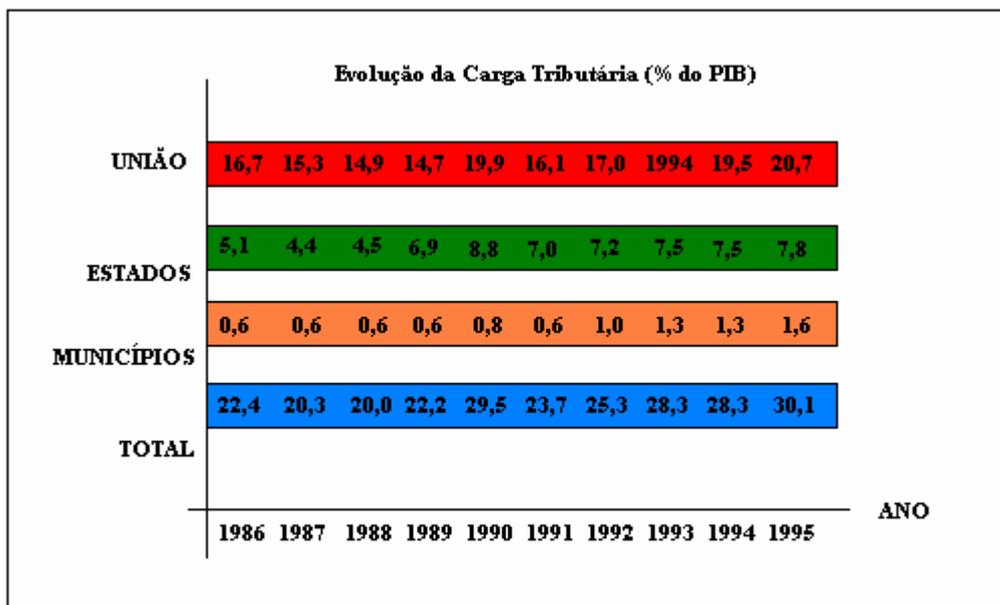
Parte-se do suposto de que, na atual conjuntura, quaisquer tentativas de reverter esse pacto, forjado durante o processo constituinte, depois de muita negociação, inviabilizaria politicamente a proposta de reforma tributária. Em função disso, a proposta do governo preserva as regras básicas e os percentuais de partilha estabelecidos pela atual Constituição.

A segunda premissa estava vinculada à necessidade de reformular o sistema tributário nacional, adequando-o ao novo cenário nacional e internacional. No nível interno, buscava-se a superação da crise fiscal, a redução do chamado “custo Brasil” e a diminuição das desigualdades regionais e sociais, acentuando a competitividade da economia brasileira, tornando-a mais atraente a investimentos internacionais. A PEC 175 objetivava, ainda, como já ressaltado, a manutenção da carga tributária global²⁸. Diz textualmente a proposta: *“nenhuma esfera de governo, incluída a União, teria redução no montante de recursos que no sistema atual lhe cabe”*.

O gráfico 8 vem demonstrar o grau da carga tributária no Brasil, entre os três níveis de Governo, considerando o período de 1986-1995:

²⁸ Segundo Riani (2002, p. 171): “A forma mais tradicional de se apurar a carga tributária de um país é através da relação entre o montante de recursos obtido pelo governo via tributação e seu Produto Interno Bruto. Por esta relação, consegue-se apurar quanto da renda gerada no país, em determinado momento, é destinada ao financiamento dos gastos governamentais. De outra forma, pode-se dizer, também, que a carga tributária representa quanto do PIB de um país que é recolhido aos cofres públicos via tributação”.

GRÁFICO 8



Fonte: Secretaria da Receita Federal, 1999.

A decisão dos parlamentares em não aumentar a carga tributária, residiu no fato de que ela já era elevada e representava o máximo que o contribuinte brasileiro pode sustentar. O risco de ultrapassar este limite seria, pois, estimular a sonegação. Entretanto, existiram muitos desacordos em torno da questão. Para o empresariado, a redução da carga tributária e das Contribuições Sociais, representava um incentivo para a expansão de suas indústrias. Para o Governo, entretanto, a ampliação da base monetária, através do aumento da carga tributária, era o meio encontrado para deter os rombos do orçamento, causados pelos déficits públicos. Para o contribuinte - onerado em sua folha de pagamento através dos inúmeros tributos - a redução destes impostos representava um meio de combater a desigualdade social.

Além disso, devido à expansão da carga tributária, os setores da classe média e alta, começaram a encontrar formas de burlar a Receita Federal. A evasão fiscal se transformou num dos maiores problemas que o governo devia enfrentar, a fim de restabelecer o princípio da equidade, na cobrança de tributos. Como salienta Júlio César do Prado Leite (1983, p. 310), “a evasão fiscal não apenas encurta o que deveria ser disponível pelo Erário, mas premia fortemente os inadimplentes desestimulando os que acreditam na eficácia das leis”.

O autor em tela aponta que existem verdadeiras “riquezas subterrâneas”, através dos produtos sem nota fiscal, das prestações de serviço sem o devido cadastro, enfim, práticas que, de um lado, colaboram para o enriquecimento de determinados setores da população e, de outro, ajudam a corromper ainda mais a estrutura tributária, já tão desfigurada. Para reforçar esta idéia, Batista Jr. (1995, p. 36), fornece alguns dados importantes, referentes a uma pesquisa realizada no ano de 1994, pela Receita Federal, sobre os contribuintes de maior renda no país, e suas práticas tributárias:

Num universo de 460 indivíduos, proprietários dos maiores patrimônios declarados, com valores entre US\$ 19,2 milhões e US\$ 764,3 milhões, constataram-se, entre outras, as seguintes barbaridades: (a) 45% desses indivíduos calcularam um imposto devido na declaração menor que US\$ 20 Mil; (B) 12% deles justificaram aumentos substanciais de patrimônio com rendimentos isentos ou não tributáveis e 5% aumentaram seus patrimônios sem justificativa de rendimentos de qualquer espécie; (c) 65% desse grupo apresentam baixíssimos rendimentos, tributados exclusivamente na fonte; (...) e um caso chega a ser grotesco: o maior proprietário de terras do país (pessoa física) declarou prejuízos em sua atividade rural e pagou imposto de renda semelhante ao de um metalúrgico do ABC.

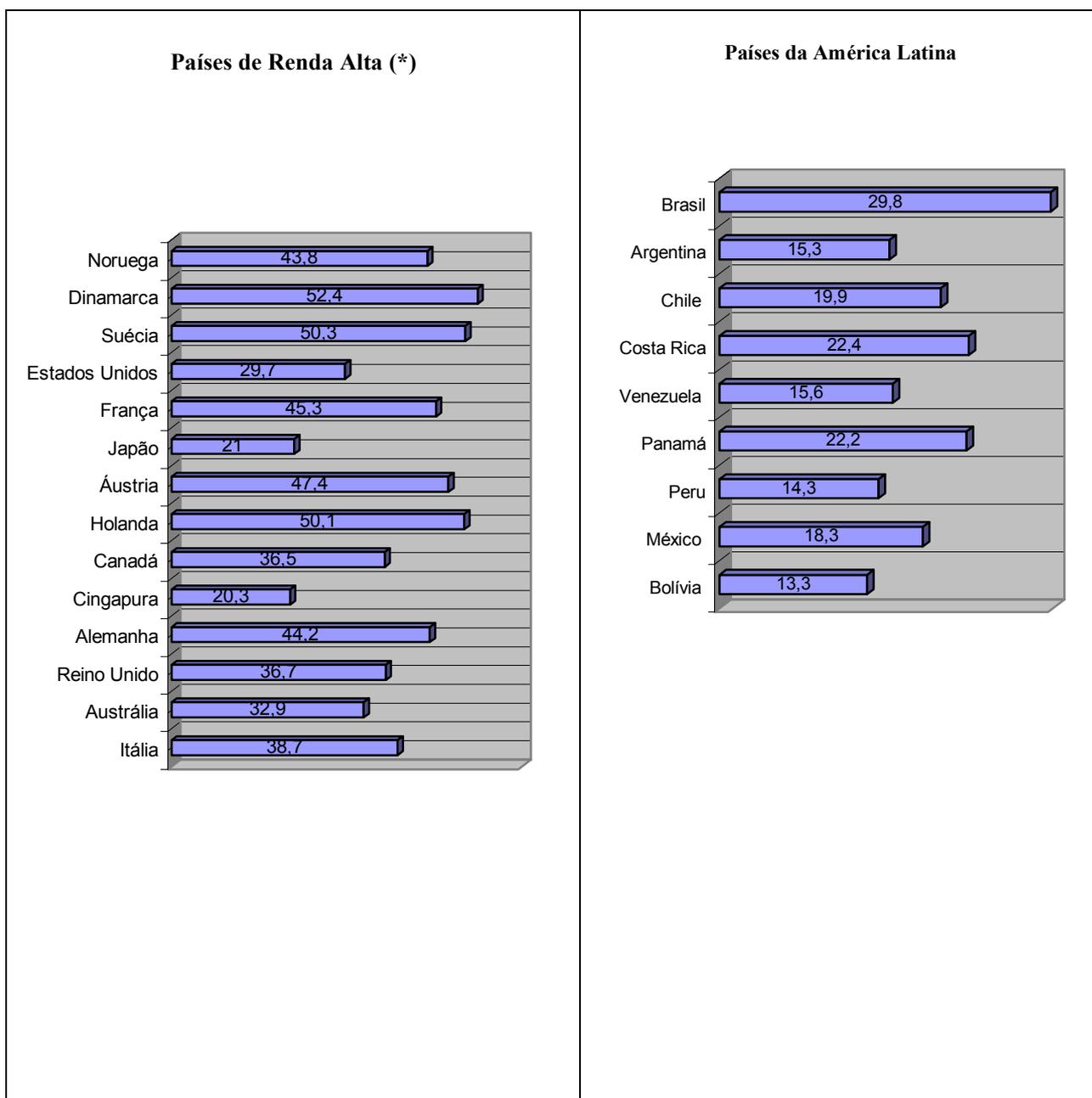
E ainda, um outro estudo da Receita Federal, sobre as empresas de maior porte, divulgado em fins de 1993, apresenta um quadro igualmente impressionante sobre a extensão da evasão tributária: “*em 1993, 54% da COFINS (contribuição para o financiamento da seguridade social), devida pelas 30 mil maiores empresas deixaram de ingressar nos cofres públicos, em função de ações judiciais, inadimplência ou sonegação*”. (BATISTA, 1995, p. 36).

Com relação à carga tributária, um estudo do economista Ricardo Varsano (1997), apontou que em 1996, a carga tributária equivaleu a 29,8% do PIB. O autor em tela salienta que os Estados Unidos possui uma carga tributária de 29,5% do PIB, percentual semelhante ao Brasil; porém, a renda média de cada norte-americano corresponde a US\$ 24,3 mil, enquanto a de cada brasileiro, chega a US\$ 4.776.

Reportando-se ao estudo de Varsano (1997), os gráficos abaixo fazem uma comparação das cargas tributárias de vários países, demonstrando que no Brasil a carga tributária alcança um grande percentual:

GRÁFICO 9

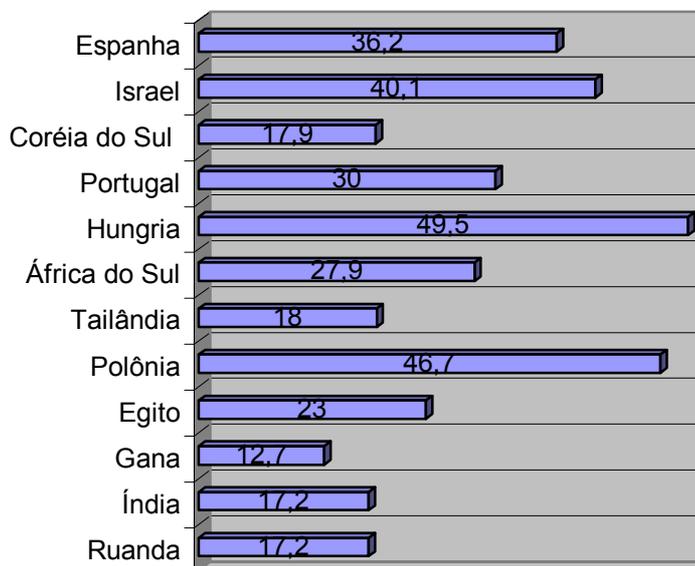
Carga Tributária no Brasil e no Mundo, em % do PIB



Fonte: “Uma análise da carga tributária brasileira”, estudo coordenado por Ricardo Varsano (IPEA), 1997.

GRÁFICO 10

Outros países



Fonte: “Uma análise da carga tributária brasileira”, estudo coordenado por Ricardo Varsano (IPEA), 1997.

Convém analisarmos, também, a carga tributária incidente em cada nível de governo. Existe uma corrente de analistas que ressaltam que a carga tributária é especialmente concentrada na União. Segundo dados do IBGE, a parcela correspondente à União, na carga tributária, no período de 1991 a 1997, aumentou de 15,8% do PIB em 1991, para 19,4% em 1997. Portanto, segundo a pesquisa, mesmo descontadas as transferências legais para estados e municípios, a esfera Federal continuou retendo o equivalente a 15,7% do PIB em 1997, com relação aos 12,5% de 1991, como demonstra a tabela 23:

TABELA 23

PARTILHA

Carga tributária de cada nível de governo, após as transferências constitucionais, no período 1991 a 1997 (em % do PIB)

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal
1991	24,6	12,5	7,7	4,4
1992	24,8	12,4	7,5	4,8
1993	25,2	14,1	7,1	4
1994	27,8	14,8	8,4	4,5
1995	28,3	14,6	8,6	5,1
1996	28,6	15,3	8,2	5,1
1997	28,8	15,7	8,1	5,1

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2000.

Realizadas as transferências, a fatia correspondente aos estados aumentou para 8,1% do PIB em 1997, e a dos municípios, para 5,1%. Sem levar em consideração o repasse de recursos pela União, os estados aumentaram de 7,4% do PIB em 1991 para 8% em 1997; os municípios de 1,4% para 1,5% no período.

Os dados, consolidados e divulgados pelo Departamento de Contas Nacionais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, revelaram, ainda, que a maior incidência de tributos recai sobre a região Sudeste. Dos 28,8% do PIB arrecadados na forma de impostos e contribuições, 18,5% são provenientes dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo. A tabela 24 demonstra a distribuição regional da carga tributária no período de 1991 a 1997:

TABELA 24**PARTICIPAÇÃO REGIONAL**

Distribuição da carga tributária por regiões, no período 1991 a 1997 (em % do PIB)

Ano	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1991	24,6	0,6	2,4	16	3,3	2,2
1992	24,8	0,6	2,4	16,4	3,5	1,9
1993	25,2	0,6	2,3	17	3,4	1,9
1994	27,8	0,7	2,5	18,2	4,1	2,2
1995	28,3	0,8	2,6	18,6	4,1	2,1
1996	28,6	0,8	2,7	19	4	2
1997	28,8	0,8	2,5	18,5	3,7	3,3

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2000.

A pesquisa do IBGE revelou, ainda, que os estados que arrecadavam mais eram aqueles que recebiam menos, na forma de transferências federais *per capita*, ou seja, por habitante da região. Enquanto o repasse *per capita* para a população paulista em 1997 foi de R\$ 113, o valor da transferência chegou a R\$ 1.544 para cada habitante de Roraima. Esta diferença assegurava, na transferência de recursos, benefícios sociais para as áreas mais pobres, incapazes de garantir recursos por outras vias.

Neste sentido, a implementação da proposta do Governo tinha objetivos a curto, médio e longo prazos. A curto prazo, ela tratava de resolver três pontos, como destaca Melo (2002, p. 91-92):

Primeiramente, desonerar as exportações, de modo a torná-las mais competitivas tanto no que diz respeito aos bens industrializados – o que já vem ocorrendo desde a Constituição de 1988 –, como, especialmente, em relação aos produtos semi-elaborados e primários. Em segundo lugar, busca-se desonerar os investimentos de capital, visando aumentar a competitividade da nossa indústria e também incentivar novos investimentos. Por fim, procurar-se-ia reduzir a taxaço da agropecuária (porque são produtos que participam, como insumos importantes, da produção de outras mercadorias e que compõem a ‘cesta básica’).

No entanto, a desoneração das exportações traria alguns problemas para alguns estados que têm suas receitas vinculadas ao comércio exterior, como é o caso do Pará, Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso, Maranhão, Paraná e Minas Gerais. Para a compensação de tais perdas, o governo previa a criação de um Fundo especial, com duração de cinco anos, que atuaria de modo a compensar a perda de tais estados, até que eles se adaptassem à nova situação.

A médio prazo, os objetivos da PEC 175 eram a simplificação do sistema tributário, o combate à sonegação, visando uma melhor distribuição da carga tributária, em termos regionais e sociais. Além disso, a longo prazo, a expectativa governamental era de que haveria um aumento da arrecadação, e se isso ocorresse, era previsto até mesmo a redução das alíquotas dos impostos. O cerne da proposta de reforma tributária do Executivo era a criação de um Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços, nos níveis federal e estadual. A idéia era extinguir o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, da União, e a transformação do ICMS estadual, tornando-o um único imposto, que seria, ao mesmo tempo, de competência da União e dos estados. Internacionalmente, a tendência é a criação de um imposto sobre o valor agregado, de responsabilidade do governo central. A proposta do governo previa, então, um novo ICMS, com uma alíquota federal e outra estadual, ou seja, duas alíquotas para um mesmo imposto.

Esta remodelação do ICMS eliminaria, segundo os mentores da proposta, a possibilidade de fraudes propiciadas pelas diferenças hoje existentes entre as alíquotas internas e interestaduais, conhecida como o “passeio da nota fiscal”. Além disso, como ressalta Melo (2002, p.93):

As regras no novo ICMS ao definirem alíquota permanente impediriam a guerra fiscal, já que, mesmo que um estado da federação decidisse conceder isenção a alguma empresa de parte de seu percentual, isso acarretaria automaticamente um aumento, nas mesmas proporções, do índice a ser pago ao Governo Federal.

E ainda:

Segundo a expectativa do Governo, o novo ICMS – inicialmente um imposto tradicional cobrado na origem – traria, quando fosse totalmente implantado, maiores vantagens para os locais de destino das mercadorias e serviços. Assim, nas operações interestaduais – a médio e longo prazos – os estados consumidores (mais pobres)

seriam beneficiados, e os produtores arcariam com perdas. Haveria, ainda, uma outra possibilidade na proposta do governo para regular as operações interestaduais. A segunda alternativa seria a criação de uma câmara de compensação entre os estados. (MELO, 2002, p. 93).

Além disso, a proposta do governo previa ainda, a fusão do ISS municipal a este novo ICMS, proposta que, aliás, não vingou e que, provavelmente, foi bastante contestada pelos prefeitos. Estas eram, pois, as medidas que a PEC 175 previa, para a Reforma Tributária. Neste sentido, nos itens seguintes, serão apresentadas as propostas de reforma tributária elaboradas por parlamentares e setores da sociedade civil, com relação a PEC 175, proposta pelo Executivo.

3.1. As propostas de emendas apresentadas pela sociedade civil

Após a apresentação da PEC 175, abriu-se a possibilidade de apresentação de Emendas, que poderiam, futuramente, serem apensadas ao Projeto do Executivo. Cabe ressaltar que estas iniciativas de reformas foram recebidas com grande entusiasmo por parte dos parlamentares, que participavam ativamente das discussões, apresentando propostas isoladas ou em nome dos partidos aos quais representavam.²⁹

Com relação às propostas oriundas fora da arena parlamentar, convém ressaltar a que alcançou grande repercussão, encaminhada ao governo em maio de 1995, que envolvia grandes entidades empresariais do país, entre elas a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) e as três maiores centrais sindicais, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e Força Sindical.

A proposta da FIESP/CUT visava a desconstitucionalização dos impostos e sustentava a progressividade do sistema, privilegiando os impostos diretos, criando um imposto sobre o consumo. Azevedo e Melo (1997) destacam a importância de tal proposta:

²⁹ As propostas poderiam ser apresentadas tanto por parlamentares como por partidos e associações da sociedade civil, obedecendo, desta forma, ao princípio democrático.

Fundamentalmente, a proposta FIESP/CUT representa uma articulação do “mundo do trabalho organizado” diante do profundo processo de reestruturação econômica em curso, em particular o processo de abertura comercial. Forja-se uma aliança entre setores industriais protecionistas e sindicatos afetados pela reestruturação produtiva em busca de se assegurar maiores níveis de emprego. (AZEVEDO; MELO, 1997, p. 12).

Outra proposta que merece menção é a da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIPE/USP). Tal proposta dispunha de alguns pressupostos que delimitavam sua estrutura. Ela possuía uma abordagem política, na medida em que procurava o fortalecimento da cidadania, através de uma progressividade do Sistema Tributário, bem como o fortalecimento do Federalismo, buscando um equilíbrio entre as esferas subnacionais. Possuía uma abordagem social, procurando diminuir a desigualdade; uma abordagem econômica, impulsionando a competitividade da economia brasileira e, por fim, uma abordagem operacional, que visava uma simplicidade do sistema, contando com mecanismos que dificultariam a prática da sonegação. Os principais itens desta proposta eram os seguintes:

- Criação do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) federal, incidindo sobre bens e serviços, a uma alíquota única e inferior às atuais alíquotas do ICMS;
- Criação do Imposto sobre Vendas a Varejo (IVV), incidente sobre bens, mercadorias e serviços, de competência estadual, quando se tratar de bens e mercadorias, e de competência municipal, quando se tratar de serviços;
- Criação do “*Excise Tax*”, de competência estadual, incidente sobre a venda, ao consumidor final, de bens de elevada capacidade de arrecadação e de difícil sonegação, entre os quais, fumo, bebidas, telecomunicações, energia e combustíveis;
- Extinção dos seguintes tributos: IPI, IPVA, IOF, CPMF, ICMS, CSLL, COFINS, PIS / PASEP e as Contribuições Sociais;
- Manutenção do Imposto de Renda (com novas alíquotas), do Imposto de Importação e do Imposto de Exportação.

Além disso, a proposta visava manter o princípio de descentralização, instituído em 1988, onde nenhuma esfera da Federação teria redução no montante que lhe coubesse, estabelecendo, porém, maior autonomia para as esferas subnacionais.

Partilhando da mesma convicção que o Ministro de Orçamento e Gestão, Pedro Parente, e do Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, a proposta reconhecia a COFINS como sendo um “lixo tributário”, e que, portanto, que deveria ser eliminada.

A tabela abaixo demonstra a disposição dos tributos, de acordo com a proposta FIPE/USP:

TABELA 25

Proposta FIPE/USP:

Segundo Emenda Revisional à Constituição Federal do Dep. Nelson Proença

IMPOSTOS	BASE TRIBUTÁVEL	ALÍQUOTAS	RECEITA PREVISTA
Imposto Sobre Renda	Rendimentos da Pessoa Física: • Salários, honorários, pró-labore, soldos; • Juros reais, lucros, ganhos de capital, aluguéis; • Aposentadorias, pensões e proventos de qualquer natureza.	• Média de 10%; • Marginal de 10%, 20%, e 30%; • Isenta até 500 UFIR/m	US\$ 40 bilhões (10% do PIB)
Imposto sobre Comércio Exterior	Importações e casos especiais de exportação.	De acordo com a política industrial e do comércio exterior	US\$ 1,9 bilhão (0,5% do PIB)
Impostos Seletivos	Fumo, bebidas alcoólicas, armas, munições e receitas sobre concursos de prognósticos.	As atuais do IPI.	US\$ 10,8 bilhões (2,7% do PIB)
Impostos sobre Consumo	Venda de Bens e Serviços no Varejo.	Média de 15%, variável entre produtos e entre estados.	US\$ 39,6 bilhões (9,9% do PIB)
Imposto sobre Imóveis	Valor de mercado da terra nua mais construções não-operacionais na zona rural, e do imóvel urbano.	Variável entre localidades.	US\$ 4,0 bilhões (1,0% do PIB)

Fonte: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIPE/USP)

Entretanto, Rezende (1996) tece muitas críticas à Emenda FIPE/USP, também chamada de Projeto Vitor Faccioni:

Se adotado, o projeto em questão consolidará a existência de regimes fiscais distintos na Federação brasileira, com conseqüências perversas para os propósitos de harmonização fiscal e de redução de disparidades regionais. (...) Em resumo, apesar de meritório no que diz respeito à sua intenção de desonerar o setor produtivo, o projeto em questão não preenche requisitos mínimos de viabilidade, pois ignora a complexa realidade do Federalismo fiscal brasileiro, desconsidera as desigualdades regionais e urbanas, e deixa em aberto a questão do financiamento de vários programas sociais prioritários na atual conjuntura brasileira. (REZENDE, 1996, p. 20-21).

Por fim, cabe uma menção à proposta apresentada pelo Partido dos Trabalhadores, que foi posteriormente apensada a PEC 175. Tal proposta fundava-se em um enfoque redistributivista, pois propunha um imposto de renda negativo para os indivíduos detentores de até três salários mínimos. Tal iniciativa visava compensar os setores de baixa renda, por suportarem uma carga tributária mais elevada, em função da incidência dos tributos indiretos e das Contribuições Previdenciárias descontadas em seus salários. Além disso, para reduzir a regressividade dos impostos indiretos (como o IPI ou ICMS), era necessário, segundo o Partido, a implantação do princípio da seletividade dos tributos, previsto na Constituição de 1988. Como os tributos indiretos são repassados aos preços, recaem indistintamente sobre todos os consumidores, onerando aqueles de menor nível de renda. A fim de contornar o problema, a proposta do Partido propunha a diferenciação de alíquotas sobre bens e serviços de peso, no consumo das famílias de baixa renda, como os produtos da cesta básica, aumentando a tributação indireta sobre produtos mais consumidos por famílias de alta renda.

O Partido dos Trabalhadores defendia os princípios descentralizadores descritos na Constituição de 1988; por este motivo, a proposta previa a manutenção do arranjo federativo da seguinte forma: o IPI deveria permanecer na União, o ICMS, nos estados e o ISS, nos municípios. O PT salientava que a partilha do ICMS era confusa e desigual, na medida em que o Valor Adicionado gerava, para alguns municípios, fartura, e para muitos, penúria³⁰.

³⁰ Como exemplo, podemos lembrar dos municípios com Valor Adicionado elevado, como aqueles que abrigam portos e aeroportos, refinarias de petróleo, usinas de cana e laranja, pólos automotivos, siderúrgicas, etc. e, por outro lado, existem municípios que possuem Valor Agregado reduzido, sobretudo as cidades-dormitório e municípios agrícolas. Ocorre que o Valor Adicionado das refinarias, pólos automotivos e siderúrgicas é formado por trabalhadores que residem em cidades-dormitório, que não possuem qualquer incentivo.

Assim travava-se uma verdadeira guerra fiscal entre municípios de um mesmo estado. Neste sentido, a proposta do PT para a partilha do ICMS era que este fosse distribuído de acordo com a equivalência populacional. Estados mais populosos receberiam uma parcela maior, e os menos populosos, parcela menor. *“A redefinição dos critérios de repartição do ICMS é urgente e necessária, nos moldes de nossa proposta, a qual permitirá reduzir as diferenças regionais, reduzir a guerra fiscal entre municípios e otimizar a competência tributária dos municípios”*.³¹

Além disso, a proposta designava a importância do princípio da seletividade para a cobrança do ICMS, assim como para o IPTU (que deveria garantir a cobrança de alíquotas mais altas para os patrimônios imobiliários de maior valor, garantindo, assim, o cumprimento da função social da propriedade). O projeto apresentado pelo Partido previa, ainda, a formulação de um imposto único sobre a riqueza das famílias cujo patrimônio líquido global excedesse R\$ 40 milhões, bem como ao patrimônio líquido global de grupos econômicos, cujo valor excedesse a R\$ 100 milhões, a uma alíquota de 10%. Tal medida já fora adotada em países como a Bélgica, Alemanha e França, com o intuito de atender a conjunturas críticas e emergenciais. O Brasil, com graves problemas de ordem social e econômica estaria apto, segundo o PT, a adotar o “Imposto de Solidariedade”.

Estas eram as alterações que o Partido dos Trabalhadores propunha; o argumento final para tais medidas, era o seguinte:

As propostas que apresentamos se inserem na busca de caminhos alternativos para o desenvolvimento do país. Queremos construir uma sociedade solidária, em que todos contribuam para o fim comum (...) por isso, defendemos uma Reforma Tributária que permita recuperar a capacidade de investimento do Estado e viabilizar políticas sociais que enfrentem as profundas desigualdades geradas pelo capitalismo selvagem no Brasil. Uma Reforma que enfrente o vergonhoso nível de evasão e impunidade de uma classe dominante que não tem qualquer preocupação com o destino do País e da maioria da população brasileira. (PROPOSTA de Reforma Tributária do Partido dos Trabalhadores, apresentada à Comissão Especial, 1995).

³¹ Proposta de reforma tributária do PT, apresentada à Comissão Especial da Reforma Tributária, 1995.

Além destas propostas acima destacadas, houve também um número expressivo de projetos que foram apresentados por iniciativas parlamentares individuais, e é sobre tais propostas que a análise a seguir se concentrará.

3.2. As propostas de reforma tributária apresentadas por parlamentares

Analisando material de fonte primária, oriundo da Câmara dos Deputados, observou-se que as propostas apresentadas por parlamentares versavam sobre os mais diferentes assuntos e interesses. Os então Deputados Carlos Santanna, Affonso Camargo, Ilma de Souza e Deputado Eliseu Rezende, por exemplo, apresentaram uma proposta de emenda que sugeria a conservação da malha viária no Brasil e discorreram acerca da importância de tal proposição, fazendo um histórico sobre o financiamento da manutenção de estradas e rodovias.

A Constituição de 1988 adotou o princípio da desvinculação de recursos gerados de impostos, proibindo sua vinculação a órgão, fundo ou despesa; além disso, deixaram de existir na nova Carta, todos os impostos específicos ou seletivos, entre eles o Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos ou Gasosos – IULCLG; o Fundo Rodoviário Nacional era então eliminado, por duas razões: pela eliminação de sua fonte (o então IULCLG) e pela proibição de vínculo dos impostos com qualquer fundo.

Na verdade, para os seus propositores, a presente proposta tendia a sanar uma distorção criada pela Constituição de 1988, no Sistema Tributário Nacional, ao transferir para estados e municípios, a quase totalidade dos recursos resultantes das contribuições fiscais dos usuários das rodovias, sem a concomitante transferência das rodovias da malha federal, para os estados. Tal fato decorreu da extinção do IULCLG – Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos e do Imposto sobre Serviços de Transporte – IST, de competência federal – componentes do antigo Fundo Rodoviário Nacional – FRN, cujo produto era repartido entre a União, estados e municípios, substituindo-os na nova estrutura tributária pelo ICMS, beneficiando apenas os estados e municípios.

Outra proposta parlamentar que vale ressaltar foi a do deputado Luis Carlos Hauly. A proposta de reforma tributária defendia para a União os impostos do comércio exterior, renda e transações financeiras, além de uma taxa de Contribuição dos empregados e empregadores. Para os estados, era prevista a criação de um imposto de valor agregado, envolvendo a produção industrial e a circulação de mercadorias e serviços. Para os municípios, a proposta do deputado Hauly previa quatro impostos: propriedade predial e territorial urbana, propriedade predial e territorial rural, transmissão “inter-vivos” e “causa-mortis” e também, veículos automotores. No entanto, em sua versão final, a proposta foi alterada, reservando para a União, os impostos seletivos, e para os estados, um imposto sobre vendas a varejo.

Neste sentido, observa-se que a questão tributária perpassa por diferentes assuntos e interesses, refletindo, pois, o anseio de diversos segmentos da sociedade. Abaixo estarão listadas outras proposições que foram apresentadas por parlamentares, durante os debates na Comissão Especial, que evidenciavam um caráter regionalista nas propostas.

3.3. O predomínio do regionalismo em propostas apresentadas por parlamentares: evidências de interesses particularistas

Como já salientado em itens anteriores, um dos desafios presentes no Federalismo brasileiro são as divisões resultantes das profundas disparidades sociais que separam indivíduos e grupos nas várias regiões do país, sobretudo entre as regiões Sul/Sudeste e Norte/Nordeste/Centro-Oeste do país. Segundo o que informou o Relatório sobre Desenvolvimento Humano de 1998, no Brasil, entre 1960 e 1990, a renda dos 20% mais ricos aumentou em 11%, enquanto a renda das 50% pessoas mais pobres diminuiu em 6%. A pobreza tem estreita ligação com o componente regional, sendo mais elevada nas regiões Norte (43%) e Nordeste (46%), reduzindo em direção ao Sul (20%).

Deste modo, observou-se que vários parlamentares propunham emendas que possuíam interesses puramente regionais, almejando alcançar parcelas cada vez maiores do bolo tributário. Antes mesmo de iniciarmos a apresentação destas propostas que

visavam ao atendimento de necessidades regionais, convém fornecermos alguns dados sobre a federação brasileira.

Do ponto de vista político-geográfico, o Brasil possui 26 Estados, mais o distrito Federal, e está dividido em cinco regiões. O Estado de São Paulo, no Sudeste, é o centro da economia brasileira. Em 1985, o Sudeste concentrava 70% da produção industrial no Brasil e 58% do PIB, estando 34% deste localizado em São Paulo. Em 1970, a participação de São Paulo no PIB nacional era de 39%. Apesar da desconcentração econômica, processada a partir de 1975, a distância entre São Paulo e os demais estados e regiões ainda é grande. Assim, o Sudeste brasileiro, que representa 10,8% do território do país, concentra hoje 42,6% da produção brasileira, mas representa 59% do produto interno e 66% do produto industrial nacional. Em contraste, no Nordeste, onde vivem 28,9% da população, gera-se 13,6% do produto interno total e 12% do produto industrial.³²

Souza (C., 2001) menciona dados obtidos através de um relatório do IPEA/PNUD, que ressalta a existência de três “Brais”:

Uma área constituída pelos sete estados mais ao sul do país que, juntamente com o Distrito Federal, apresenta elevado nível de desenvolvimento humano; uma faixa que se estende na direção noroeste, a partir de Minas Gerais, e que exhibe índice de desenvolvimento humano médio; uma área que reúne os estados do Nordeste, além do Pará e do Acre, que mostra níveis reduzidos de desenvolvimento humano. Esses resultados configuram uma nítida diferenciação regional, apontando para um novo desenho do mapa das regiões brasileiras, diverso do mapa geográfico que divide o Brasil em cinco regiões. (SOUZA, C., 2001, p. 01).³³

Em relação aos indicadores sociais, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) destaca que a renda por habitante do Sudeste é quase três vezes maior que a do Nordeste. A esperança de vida no Nordeste era de 58 anos em 1990, enquanto a do restante do país era de 64, segundo dados do IBGE.

³² Dados extraídos de Celina Souza, 2001.

³³ É importante destacar que estão situados na primeira faixa os Estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, além do Distrito Federal; na Segunda faixa os Estados de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Rondônia, Amazonas, Roraima e Amapá; no terceiro grupo estão os Estados do Pará, Acre, Sergipe, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Maranhão, Ceará, Piauí, Alagoas e Paraíba.

Segundo dados de Souza (C., 2003), no que se refere aos estados, em 1990, a participação das economias estaduais mais desenvolvidas no PIB brasileiro era a seguinte: São Paulo, 35%; Rio de Janeiro, 11%; Minas Gerais, 9,5%; Rio Grande do Sul, 7,8%; Paraná, 7,7%; Bahia, 5%. A participação de São Paulo e Rio de Janeiro decresceu em uma década, Minas Gerais e Rio Grande do Sul tiveram suas participações estabilizadas e o Paraná e a Bahia aumentaram suas participações em 1% cada. No entanto, o PIB *per capita* mostra índices bem díspares entre os estados; o mais alto é encontrado no Distrito Federal (US\$ 4.498), seguido de São Paulo (US\$ 3.993), Rio de Janeiro (US\$ 3.352), Rio Grande do Sul (US\$ 2.738), Santa Catarina (US\$ 2.344) e Paraná (US\$ 2.037). Minas Gerais passa para o 7º lugar, com US\$ 1.850 e a Bahia, para o 10º lugar, com US\$ 1.226³⁴.

Entretanto, existem medidas, já mencionadas no capítulo anterior, que tentam corrigir estas disparidades regionais, como uma forma de compensação; um exemplo de tais medidas é a participação política na Câmara dos Deputados. O Sudeste, com 46% do eleitorado ocupa 33,6% das cadeiras na Câmara, enquanto o Norte, com 4,8% dos eleitores, elege 11,3% dos deputados federais. Como salienta Souza (C., 2001), esta fórmula de preenchimento das cadeiras foi introduzida em 1932 pelo Código Eleitoral, como forma de compensar os estados menos desenvolvidos, onde seus representantes parlamentares forçam o Governo Federal a incorporar, na agenda política, os problemas oriundos destas regiões às quais representam.

Outra maneira de contrabalançar as disparidades regionais tem sido a adoção, desde 1946, de um sistema de distribuição da receita nacional das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas, através do Fundo de Participação de Estados e do Fundo de Participação de Municípios, tentando comparar-se ao que existe na Alemanha, com o chamado Federalismo cooperativo. Todavia, apesar destes mecanismos de compensação, as relações entre os entes federados e entre as regiões não diferem das características socioeconômicas do país: eles são marcados por enormes diferenças e por alto grau de complexidade. A federação apresenta grande participação das esferas subnacionais na receita pública nacional, assim como na despesa, sem grande interferência do Governo Federal. Por outro lado, o país paga também um custo relativamente alto para manter a unidade nacional e registra um sistema federativo, de

³⁴ Celina Souza, 2003.

relações intergovernamentais e de formulação e implementação de políticas públicas, complexo e ainda desarticulado.

Deste modo, parlamentares optaram (e optam) pela defesa de determinados territórios, propondo medidas que beneficiassem tais regiões, ressaltando a importância das questões regionalistas, que passaram a ocupar um lugar de destaque na agenda de políticas públicas a serem solucionadas no Brasil. Tal argumento é evidenciado, por exemplo, na proposta de emenda apresentada pelo deputado Edson Soares (PSDB-MG), que pretendia estender a aplicação de recursos para o Vale do Jequitinhonha, Vale do Mucuri e ainda, para parte do Estado de Minas Gerais, seu estado natal. Segundo Soares (1999), em depoimento na Comissão Especial, *“as regiões do Vale do Jequitinhonha e do Mucuri, tem características fiscais, sociais e econômicas muito próximas às apresentadas pelo Nordeste brasileiro, justificando a sua inclusão como beneficiários dos recursos federais”*.

O argumento do deputado em tela era o de que a economia dessas regiões é centrada no setor primário, responsável em grande parte pela ocupação da população local, o que, segundo Soares, resultava em baixos níveis de urbanização. Ademais, a proposta de Soares pretendia angariar mais recursos para estas regiões, com o intuito de incrementar a economia regional, com reflexos positivos nos investimentos produtivos no campo e na indústria. Com tais investimentos, haveria aumento da renda local e da oferta de empregos, resultando em ganhos sociais para estas regiões.

A região Nordeste também contou com parlamentares que pretendiam amenizar os efeitos da pobreza. O Deputado Sarney Filho (PFL-MA) propôs emenda que salientava que os recursos destinados ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste deveriam ser aplicados através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido nordestino a metade dos recursos destinados à região, na forma que a lei estabelecesse. E ainda buscava o apoio de outros parlamentares: *“diante de todas as ponderações apresentadas, esperamos contar com o indispensável apoio dos senhores*

*parlamentares, sobretudo daqueles que integram as bancadas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com vistas à aprovação da presente emenda”.*³⁵

Eujácio Simões (PL-BA) ressaltou, na ocasião dos debates referentes a PEC 175, que a partilha das receitas provenientes do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS -, de competência estadual, representa grande injustiça com relação aos municípios menos favorecidos economicamente. O parlamentar destacou que nas regiões Norte e principalmente Nordeste, encontram-se uma grande quantidade de pequenos municípios que praticamente sobrevivem com os recursos provenientes da partilha de receita do ICMS estadual, não gerando qualquer outra riqueza aos cofres municipais; portanto, são justamente as pequenas e médias cidades do Norte e Nordeste brasileiro que a emenda de Simões procurava beneficiar, carreando recursos para um possível desenvolvimento.

Firmo de Castro (PSDB-CE) era outro parlamentar que possuía, também, preocupação com as regiões Norte e Nordeste do Brasil; ele mencionava, em sua proposta, a relevância que possuem os chamados Fundos Constitucionais de Financiamento, para a dinamização dos setores econômicos produtivos dessas regiões. Segundo o deputado, o Fundo Constitucional de Financiamento da região Nordeste (FNE), vem concedendo cerca de 50% do total de recursos, incorporando mais de 50.000 hectares de área irrigada, recuperando, economicamente, a região semi-árida. Além disso, o deputado em tela ressaltava que em todo o Nordeste, são mais de 220.000 os beneficiários desses financiamentos, sendo a grande maioria – cerca de 210.000 – é formada de mini e pequenos produtores; ao mesmo tempo, cerca de 75% do total dos recursos são emprestados a esse segmento de beneficiários do crédito. Castro afirmou, com ênfase:

A conclusão que se retira de todo o exposto é a de que não se pode quebrar a continuidade do atual processo dinamizador dos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, pulverizando-se a mais importante fonte de financiamentos de longo prazo, ao estender-se à concessão de seus créditos a investimentos na infraestrutura, em outros serviços e no comércio, conforme propõe o Poder Executivo, implicitamente. (DEPUTADO Firmo de Castro, em discurso na Comissão Especial da Reforma Tributária, 2000).

³⁵ Deputado Sarney Filho, em sua proposta à Comissão Especial de Reforma Tributária, 2000.

No entanto, Fernando Rezende (1996) atenta para a proposição apresentada pelo deputado Firmo de Castro (PSDB-CE):

A preferência concedida aos fundos regionais será facilmente contestada. O potencial de conflitos dessa proposta é reconhecido pelo autor (*no caso, Firmo de Castro*), que acrescenta um dispositivo no seu projeto prevendo que a União compensará os fundos caso seja constatada uma perda de seus recursos nos dois anos subseqüentes à aprovação da emenda. (REZENDE, 1996, p. 26, grifo meu).

As questões regionalistas permearam também as discussões acerca da Zona Franca de Manaus, onde os parlamentares procuraram angariar recursos fiscais para a referida região³⁶. Para alcançar objetivos geopolíticos, o Governo Federal tomou a iniciativa de instalar no interior da Amazônia brasileira, uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, materializados através do Decreto-Lei número 288/67, de 28 de fevereiro de 1967. Criava-se, então, a Zona Franca de Manaus, com a finalidade de dotar a região de um centro industrial, comercial e agropecuário, permitindo o seu desenvolvimento em face dos fatores locais e da grande distância a que se encontram os centros consumidores de seus produtos.

Para atrair investidores para a região, foram concedidos incentivos fiscais para a aludida Zona Franca, declarando-a sua extraterritorialidade para fins fiscais, ao equiparar a exportação de produtos industrializados nacionais, para consumo e industrialização naquela área. Ademais, a legislação tributária federal desonerou as importações de produtos estrangeiros (insumos industriais e produtos finais) de impostos quando realizados por importadores (estabelecimentos industriais e comerciais) estabelecidos na Zona Franca de Manaus. Visando criar um centro industrial que atualmente engloba os setores eletrônicos, relojoeiro, produtos descartáveis, etc., a União concedeu isenção total do atual Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI.

Entretanto, o deputado Pauderney Avelino, do PFL, natural do estado do Amazonas, sustentou o argumento de que os investimentos da União para coadjuvar os Estados Amazônicos não ultrapassavam 1,5 a 2% do PIB, o que significa um repasse de

³⁶ Vale destacar que os parlamentares que propunham medidas que beneficiavam as regiões Norte e Nordeste eram os seguintes: Max Rosenmam (PMDB-PR), José Luiz Clerot (PMDB-PB), Miro Teixeira (PDT-RJ), Ivan Paixão (PPS-SE), Alberto Mourão (PMDB-SP), entre outros.

500 milhões de dólares ao ano, a título de fundos de participação, Saúde, Educação e investimentos. Avelino justificava sua proposta ressaltando que a União arrecada, por ano, neste estado, cerca de 1 bilhão de dólares, repassando um valor inferior, e, contribuindo, portanto, para o empobrecimento da região:

Impõe-se, pois, compensar os estados da Amazônia Ocidental, assegurando-lhes recursos adicionais, de caráter participativo na arrecadação da União, para investimentos públicos na região, principalmente os voltados para obras de infra-estrutura, que lhes permitirão acompanhar, ainda que em considerável distância, o progresso das demais regiões brasileiras. (DEPUTADO Avelino, em discurso na Comissão Especial da Reforma Tributária, 2000).

Neste sentido, a proposta apresentada por Pauderney Avelino, juntamente com o deputado Átila Lins (PFL-AM)³⁷, sugeria o seguinte, para a Zona Franca:

- O sistema especial de incentivos fiscais seria mantido até o ano de 2013;
- No que tange especificamente à política industrial na Zona Franca de Manaus, quanto aos critérios de aprovação dos projetos na região ou à modificação desses critérios, aos fatores de nacionalização, às normas técnicas aplicáveis, ao processo produtivo básico, que envolve importações de insumos e o grau de industrialização desses insumos, somente por lei federal poderão ser modificados; isenção do Imposto de Importação de Produtos estrangeiros, relativamente às mercadorias estrangeiras, destinadas a seu consumo interno, industrialização em qualquer grau;
- Isenção do imposto sobre produtos industrializados;
- Isenção do IPI e do ICMS, quanto às mercadorias de origem nacional, para consumo na região.

Quanto às mercadorias de origem nacional, para industrialização ou comercialização locais ou reexportação para o exterior:

- Não incidência do IPI e do ICMS por equiparação a uma exportação brasileira para o exterior;

³⁷ Convém ressaltar que emendas semelhantes foram apresentadas pela deputada Alzira Ewerton e Carlos da Cabrás.

- Concessão de crédito fiscal, pelo estado do Amazonas, do ICMS que teria sido pago na origem em outros estados da União, se a remessa de mercadoria para a Zona Franca de Manaus não fosse equivalente a uma exportação brasileira para o Exterior;
- Isenção do IPI;
- Restituição total ou parcial do ICMS, devido ao Estado do Amazonas.

Neste sentido, o que se observou na análise das propostas apresentadas, foi uma predominância de interesses regionalistas que obedeciam, na maioria das vezes, a origem de representação política de seus propositores, que propunham emendas que evidenciavam o interesse em obter recursos da esfera federal, para as regiões que julgavam os propositores serem necessitadas. Cabe ressaltar que por dispositivo regimental, essas propostas foram anexadas ao Projeto de Emenda Constitucional enviado pelo Poder Executivo ao Congresso (PEC 175).

4. Os estados e os municípios: questionamentos à PEC 175

Como uma Proposta de Emenda Constitucional gera sempre divergências, alguns pontos da discussão não obtiveram consenso; como os debates se alargaram até o segundo mandato do presidente FHC, algumas questões permaneceram sem acordo, principalmente entre os estados. Estes não desejavam a criação do IVA federal, incidente sobre a circulação de mercadorias e a prestação de serviços em geral, exceto energia elétrica, petróleo e derivados, combustíveis, serviços de comunicação e minerais; consideravam que não era necessário que as decisões definitivas de mérito relativas ao IVA federal e estadual fossem proferidas por 2/3 dos membros do Supremo Tribunal Federal. Além disso, os estados defendiam a ampliação do prazo de vigência da Zona Franca de Manaus para 15 anos, contados a partir da cobrança do novo imposto, para coincidir com o prazo dos demais incentivos fiscais; não concordavam, portanto, com a proposta, que ampliava o prazo até 2023.

Obviamente, evidencia-se a necessidade de os estados manterem ou aumentarem suas receitas. Prova disso é que os mesmos clamavam pela permanência do Fundo de

Participação das Exportações, com base na totalidade das exportações e não somente naquelas relativas a produtos industrializados.

Albérico Mascarenhas, então secretário da fazenda do estado da Bahia, forneceu alguns dados que destacavam o fato de os estados serem os mais prejudicados dos entes da Federação. Segundo o Secretário, a compensação dos Fundos Constitucionais era extremamente necessária, pois desde a Constituição de 1988, as receitas não-compartilhadas pela União com estados e municípios ultrapassaram as receitas compartilhadas, que são compostas do IPI e do Imposto de Renda. Assim, em 1988, as receitas compartilhadas com estados e municípios representavam 65% da arrecadação total da União; em 2001, essas receitas, com IR e o IPI, representavam somente 45% da arrecadação; em 2002, a União arrecadou 196 bilhões com COFINS, PIS, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e CPMF. Sua participação no bolo tributário nacional aumentou 4% nos últimos 10 anos, mesmo percentual perdido pelos estados.

Todavia, a permissão de compensação para impostos federais compartilhados, tem subtraído parcela considerável do Fundo de Participação. Os estados, em sua totalidade, entendem que os Fundos Constitucionais, principalmente o Fundo de Participação de Estados e o Fundo de Participação de Municípios, devem ser estabelecidos com base na receita total dos impostos e contribuições federais, evidentemente com percentuais a serem definidos, de forma a manter a atual distribuição.

O interesse regional dos representantes destes estados eram explícitos, evidenciando a necessidade de partilha, como neste relato do Secretário da Fazenda da Bahia, uma região considerada carente, que necessita de subsídios federais: *“Não queremos aumentar a fatia do bolo dos estados, e sim participar de todo o bolo, com uma fatia maior. Falo em nome de todos os estados, na qualidade de Coordenador dos Secretários Estaduais da Fazenda”*. (MASCARENHAS, em proposta à Comissão Especial de Reforma Tributária, 2003).

Os estados defendiam a manutenção atual da base do ICMS, com a superação das áreas de atrito entre este tributo e o ISS; após inúmeras análises e debates, chegou-se à conclusão de que a ampliação da base do ICMS, incorporando o ISS, poderia gerar distorções em muitos setores prestadores de serviços; a criação de mais um imposto

sobre Vendas a Varejo e Serviços, de competência municipal, além de representar mais um tributo incidindo sobre o consumo, poderia gerar problemas de administração e cobrança principalmente nas pequenas cidades, abrindo a possibilidade de uma nova guerra fiscal ou até mesmo de altos índices de sonegação, considerando a dificuldade que têm esses pequenos municípios de manterem uma máquina tributária que cubra os impostos municipais.

Depois de longas e exaustivas reuniões, alguns incentivos foram acordados, tais como: vedação à concessão de novos benefícios, quando isso resultasse em renúncia de receita, admitida a concessão de subsídios à conta do Orçamento dos estados e do Distrito Federal; manutenção, pelo prazo máximo de 15 anos, dos benefícios fiscais que teriam sido concedidos até 31 de dezembro de 1999, por legislações estaduais, sob condição e por prazo certo; redução, na razão de 1/3 ao ano, dos benefícios fiscais concedidos por convênios celebrados entre os estados no âmbito do CONFAZ; ampliação do prazo de tratamento constitucional à Zona Franca de Manaus por 15 anos, contados a partir da cobrança do novo imposto; fortalecimento do Instituto da Substituição Tributária, com aprimoramento da redação do dispositivo constitucional correspondente; não-incidência do IVA estadual sobre as exportações; estabelecimento de regimes especiais ou simplificados de tributação, através de lei complementar, para atender as pessoas e as microempresas, que hoje têm um sistema simplificado não só na União, mas em todos os estados.

Além disso, a proposta dos estados estabelecia um período de transição de sete anos para implementação do princípio de destino, com redução da partilha – origem e destino – do imposto a partir do quarto ano, à razão de 20% ao ano e a manutenção das configurações atuais do Fundo de Participação dos Municípios, do Fundo de Exportação e dos Fundos Regionais, inclusive os percentuais de participação, com simples adequação dos dispositivos ao imposto da União que substituiria o IPI.

Em relação à guerra fiscal e respectivos incentivos concedidos, alguns estados defenderam a tese de suspensão imediata, outros a sua manutenção pelo período de sete anos e a maioria, cerca de 21 estados, um prazo de 15 anos, mesmo prazo aprovado para o incentivo da Zona Franca de Manaus. Na verdade, a proposta dos estados se limitava, basicamente, ao ICMS e a alguns outros pontos de interesse, como o Fundo de

Participação, com a finalidade de diminuir as desigualdades regionais e de equilibrar as contas destes entes subnacionais.

Com relação aos municípios, algumas propostas foram discutidas, para melhor organizar este ente subnacional, que se tornaram autônomos a partir da Constituição de 1988, inclusive com capacidade de administração própria. Os interesses desta esfera foram defendidos durante os debates da PEC 175, por parlamentares que buscavam destinar a estes uma maior parcela dos recursos tributários. O Deputado Roberto Magalhães (PFL-PE), por exemplo, propôs uma emenda que tinha por finalidade o aperfeiçoamento e o aprofundamento da descentralização do poder de tributar, ampliando a possibilidade de os municípios se financiarem por conta própria, seja arrecadando diretamente mais tributo, seja recebendo mais transferências federais de maneira automática e com critérios objetivos e técnicos.

Quanto mais puderem as prefeituras sobreviver às custas de seus próprios recursos, sejam os recolhidos por conta própria, sejam os recebidos de forma compulsória, mais se fortalece a democracia e a cidadania no país, porque só assim se estará o mais próximo possível da população a decisão pública de como arrecadar e como gastar. (MAGALHÃES, proposta de reforma tributária, 2003).

Acentuando a autonomia concedida pela Constituição de 88 aos governos estaduais e municipais, a Proposta³⁸ elaborada pelos estados advogava pela delegação aos governos estaduais e municipais, competência para arrecadar diretamente parte das Contribuições Sociais, aplicando de forma mais rápida e eficiente tais recursos em programas sociais. Desta forma, os parlamentares propositores da emenda pretendiam que impostos como o IPTU, ITR e IPVA, fossem repassados diretamente aos municípios, mantendo, ainda, sobre a competência deste ente subnacional, o IVV de combustíveis. Também era proposto que a União destinasse diretamente aos municípios a cota do Fundo de Ressarcimento das Exportações (FREx), evitando que os estados retivessem parcelas destas transferências. Propunham, ainda, a ampliação da base dos

³⁸ Convém salientar que a proposição de maior destino de recursos aos municípios foi também apresentada pelos seguintes deputados: Antonio Kandir (PSDB-SP), José Carlos Aleluia (PFL-BA), Fernando Coruja (PDT-SC), Zaire Rezende (PMDB-MG), Edson Soares (PSDB-MG), Rubens Cosac (PMDB-GO), Alzira Ewerton (PPB-AM), Francisco Dornelles (PPB-DF), Roberto Magalhães (PFL-PE) e Pedro Valadares (PSB-SE).

Fundos de Participação dos Municípios (FPM), de modo que estes fossem formados a partir da receita de todos os impostos federais.

Quanto ao rateio da cota municipal do ICMS, os parlamentares propunham que tal tributo fosse repassado de forma que estas cotas fossem proporcionais à contribuição que cada município possuía para a geração deste imposto estadual, ou que os estados obtivessem uma partilha mais expressiva dos recursos, para que estes distribuíssem os recursos do ICMS entre seus municípios de forma mais adequada.

Além disso, o Deputado Rubens Cosac (PMDB-GO) apontou em sua proposta, que os coeficientes dos Fundos de Participação dos municípios não são bem definidos, possuindo, portanto, os Tribunais de contas dos estados, a competência para a fixação. Cosac ainda salientou que a Constituição de 1988 outorgou competência à União para instituir e cobrar o Imposto Territorial Rural – ITR, estabelecendo que os municípios recebessem 50% do produto da arrecadação; porém, sua proposta pretendia que fossem repassados para os municípios, 100% deste tributo, tendo em vista que este tem como fator gerador a propriedade localizada nas proximidades da zona urbana do município. Os argumentos do deputado em tela sustentavam que assim se poderia *“aliviar a situação aflitiva do tesouro dos municípios menos desenvolvidos, enquanto não aprovada uma Reforma Tributária que venha, de uma vez por todas, trazer a redenção financeira às comunas do país”*.

4.1. O debate sobre a “guerra fiscal” na Comissão Especial de Reforma Tributária

Uma das dimensões do eixo federativo do jogo político, diz respeito à guerra fiscal. Este fenômeno tem sido praticado desde o período Pós-Constituinte e trata-se de um jogo de ações e reações travado entre os governos estaduais e municipais com o intuito de atrair investimentos para seus territórios, como demonstrado no Capítulo anterior.

Os estados, ao possuírem prerrogativas para o estabelecimento de alíquotas diferenciadas de ICMS, adquiriram grande autonomia política e econômica. Embora formalmente exista a necessidade de sua aprovação por unanimidade, pelo CONFAZ, os

governadores – fortalecidos politicamente no novo quadro político – passaram a ignorar esse requisito. A geometria das perdas e ganhos resultantes é muito variada. Especialmente Espírito Santo, Ceará, Minas Gerais e Rio de Janeiro têm tido sucesso na atração de novos investimentos nacionais ou internacionais. Um dos exemplos sempre lembrados é o de Goiás, que nos últimos dez anos conseguiu atrair mais de 250 indústrias, criando 130 mil empregos e passando do 12º lugar, para o 8º lugar, em termos de participação no PIB nacional, em função de uma política explícita de incentivos fiscais³⁹. A guerra fiscal, na realidade, parece fazer sentido contra o Estado de São Paulo, onde se encontra o parque industrial brasileiro. Esse estado, na opinião dos especialistas, aparece sempre como o grande perdedor.

A dimensão política do conflito era, portanto, bastante variada. Tanto entre parlamentares federais quanto entre autoridades estaduais, existiam muitos defensores da livre competição entre os estados em prol da atração de novas indústrias e serviços para os seus territórios. Afirmavam ser os incentivos fiscais um direito constitucional e que, apesar de apresentarem um lado negativo, eram vitais para o desenvolvimento de alguns estados. Na Comissão Especial, as opiniões dos parlamentares se dividiam, com relação à guerra fiscal. Segundo a maioria deles, numa tentativa de amenizar os efeitos desta prática, destacavam que existem dois tipos desta guerra, uma das quais é extremamente predatória, que é aquela que concede benefício a determinado setor, na tentativa de atrair um pouco mais de operações – por exemplo, a circulação apenas da nota fiscal e não da mercadoria⁴⁰. Neste caso, um setor é beneficiado em um estado e, em cascata, os outros estados terminam por conceder este benefício também. O depoimento a seguir refere-se ao então Secretário da Fazenda da Bahia, Albérico Mascarenhas, que forneceu sua opinião acerca da guerra fiscal:

Concordo também com que a guerra para a atração de investimentos não é a melhor saída, mas não resta alternativa. Não temos opção, por exemplo, para cidades do interior da Bahia e do Nordeste em que não há uma única forma de geração de emprego. Não pode ser turismo, porque não existem atrativos turísticos, são regiões pobres, de semi-árido, onde não se tem o que fazer. Essas populações acabam indo

³⁹ Fonte: Melo (2002).

⁴⁰ Este procedimento é comumente chamado de “passeio da nota fiscal” e ocorre porque se vendem produtos dentro do estado e emite-se nota fiscal como se estivesse realizando uma transação para outro estado, geralmente do Norte e Nordeste, onde a complementação da alíquota do ICMS é substancialmente maior. Para citar um exemplo, por um produto vendido em São Paulo e lá mesmo entregue, faturado como se fosse para a Bahia, se paga 7% de ICMS. Se fosse emitida nota fiscal dentro do próprio território, pagar-se-ia 18%.

para as grandes cidades em busca de emprego. Cito como exemplo o setor calçadista da Bahia, que gera hoje mais de 30 mil empregos. É um custo alto para o Estado, concordo com isso. Na verdade, está comprando emprego, mas é a única esperança que temos. Mesmo com toda essa dificuldade, a Bahia cresceu sua participação nacional de 4,5%, em 1995, para 4,9%, em 2002. Temos conseguido crescer, mas concordo que esse não é o melhor mecanismo. Concordo também que os Governadores dos estados menos desenvolvidos não tiveram outra opinião. (MASCARENHAS, em discurso à Comissão Especial, Câmara dos Deputados, 2002).

Os parlamentares que apoiavam a guerra fiscal eram favoráveis ao aumento dos incentivos fiscais, como no discurso do Deputado Sandro Mabel (PL-GO):

O algodão do Mato Grosso tem 75% de incentivo, por isso se desenvolveu, tem qualidade para ser exportado. Lá o programa tem efeito qualitativo, buscam a qualidade para exportar o algodão produzido no Centro-Oeste, no Mato-Grosso. Se esses 75% forem retirados, torna-se inviável, pois não se chega ao preço internacional com a qualidade que é pretendida e que permite ao Brasil exportar e tornar o Mato Grosso um dos maiores produtores de algodão. (DEPUTADO MABEL, em discurso à Comissão Especial, Câmara dos Deputados, 2003).

A questão de incentivos fiscais não existe somente no Brasil, mas também em países desenvolvidos, como nos Estados Unidos, onde há uma enorme concorrência entre os estados em relação à concessão de benefícios. Entretanto, com a ascensão do presidente Roosevelt, houve uma política de desenvolvimento que equilibrou tal concorrência. Tais medidas transformaram a região sul daquele país, que contou com uma melhor infra-estrutura, colaborando, dessa forma, com o nivelamento social das regiões. Porém, em contrapartida, torna-se necessário ressaltar, também, que existiam parlamentares, como Paulo Rubem Santiago (PT-PE), que destacou que a guerra fiscal é um fenômeno nocivo, e não deve ser enaltecida no debate tributário:

Não me convence o discurso desenvolvimentista da guerra fiscal. Ou me apresentam os números concretos da geração de empregos, da arrecadação tributária, do desenvolvimento do espaço de cada estado – Zona da Mata, agreste, sertão, zona rural do Rio de Janeiro, interior de São Paulo, oeste do Paraná, etc – ou então não vamos mais debater guerra fiscal nem Reforma Tributária. (DEPUTADO SANTIAGO, em discurso à Comissão Especial, Câmara dos Deputados, 2002).

O problema que envolve a guerra fiscal tem seus desdobramentos na necessidade de uma política nacional de desenvolvimento regional, destacando o que há de melhor em cada região, incentivando, dessa forma, a atração de investidores. Sobretudo porque a guerra fiscal é um instrumento de desagregação do pacto federativo, pois os estados devem constituir um elo de equilíbrio, que os manterão unidos, contrabalançando, obviamente, perdas e ganhos, mas que não trarão problemas a ponto de gerar uma concorrência desleal, semelhante ao que ocorre atualmente.

O que é necessário salientar é que apesar de haverem parlamentares que apoiavam (e continuam apoiando) esta concorrência entre estados, um *survey* realizado pelo deputado Antonio Kandir (PSDB-SP), sinalizou que em sua maioria (93%) dos deputados, estavam de acordo com a introdução de mecanismos que coibissem a guerra fiscal, demonstrando, neste sentido, que o fenômeno era visto como mais uma distorção a ser combatida na federação brasileira.

5. Conclusões Preliminares

Este capítulo buscou elucidar a necessidade da Reforma Tributária, onde, logo após ela ter sido exaustivamente debatida por ocasião da Constituinte de 1988, ela ressurgiu em 1993, por ocasião da Revisão Constitucional. Além disso, como não houve nenhuma medida que, de fato, solucionasse os problemas da reforma, ela foi postergada até o governo de Fernando Henrique Cardoso, onde ressurgiram os debates acerca de sua necessidade.

No entanto, a formação da agenda desta reforma nos anos 90, diferiu das tentativas de reformas anteriores, principalmente porque ela assumiu um caráter de concentrar em si os vícios adotados no passado, como por exemplo, o efeito do processo de descentralização, que provocou distorções a longo prazo e que agora necessita de novos ajustes. Além disso, a busca constante, de cada um dos entes federados por um aumento de recursos provou que, de fato, a questão federativa influencia no conteúdo das medidas responsáveis pela reorganização do sistema tributário.

A PEC 175, proposta pelo Executivo, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, buscava solucionar alguns destes problemas. No entanto, ao abrir para os debates, nos quais era permitido a apresentação de novas emendas, o que se verificou

foi que a Reforma Tributária é uma matéria que reflete, em si, os dilemas existentes na sociedade e, mais do que isso, os dilemas existentes dentro da própria federação brasileira.

A questão federativa ganhou destaque quando analisamos o material da Comissão Especial da Reforma Tributária, disponibilizado pelo Departamento de Taquigrafia e Redação, no qual percebeu-se que a questão regional ocupou um lugar de destaque em relação às políticas tributárias. Os discursos parlamentares, analisados individualmente naquela Comissão, evidenciavam seu anseio pelo repasse de recursos para as regiões que representavam, às vezes, inconseqüentemente, como é, por exemplo, o caso daqueles que defenderam a guerra fiscal como um mecanismo de promoção do desenvolvimento. Além disso, convém destacar que, como evidenciado no Capítulo 1 deste trabalho, na Assembléia Nacional Constituinte o debate acerca do regionalismo esteve presente. O mesmo debate renasceu novamente, por ocasião das discussões sobre a Reforma Tributária no Governo FHC, provando que tais questões estão permanentemente presentes.

A questão que buscaremos elucidar no capítulo seguinte é a razão da não implementação desta reforma e, sobretudo, apontar quais os atores relevantes que contribuíram para o malogro da mesma. Até aqui, podemos, pois, concluir que a reforma é fortemente envolvida pelas as questões federativas, nos quais os interesses são basicamente, o aumento dos recursos às regiões mais pobres, que formam o eixo Norte / Nordeste / Centro-Oeste.

Assim, poder-se-ia concluir que a reforma não aconteceu no Governo de FHC, devido aos interesses díspares dos próprios parlamentares, dentro da Comissão Especial, influenciados pelas questões regionalistas. No entanto, faz-se necessário investigar se a posição dos parlamentares, com seus compromissos e interesses regionais, foram decisivas e são suficientes para explicar a não-implementação da reforma tributária naquele momento. Esse é o tema do próximo capítulo.

Capítulo IV: O desfecho da Reforma Tributária no Governo Cardoso: atores e interesses

“Todo homem que se entrega à política, aspira ao poder –seja porque o considere como instrumento a serviço da consecução de outros fins, ideais ou egoístas, seja porque deseja o poder ‘pelo poder’, para gozar do sentimento de prestígio que ele confere”.

(Max Weber, em ‘A Política como Vocação, p. 57)

Este capítulo pretende fornecer subsídios para a compreensão das hipóteses lançadas no início deste trabalho, às quais buscavam compreender os fatores e atores que contribuíram para o malogro da reforma tributária no Governo Fernando Henrique Cardoso. Um primeiro ponto questionado foi o fato de que a reforma poderia ter sido paralisada devido a uma interferência dos próprios parlamentares, envolvidos na Comissão Especial, pois, como visto no capítulo anterior, os mesmos eram pautados pela necessidade de responderem aos interesses das regiões às quais representavam. Neste sentido, o consenso estava comprometido, pois a Federação brasileira é, por si só, assimétrica.

Um segundo elemento que poderia ter contribuído para o fracasso da reforma eram os governadores de estado, apontados pela literatura como atores políticos, com poderes para a mobilização e influência de suas bancadas parlamentares e que, diante de seus interesses políticos ou econômicos específicos agem como atores com poder de veto, a determinadas matérias com as quais se sentem ameaçados ou que simplesmente, por algum motivo, discordam. Como a reforma tributária previa uma série de modificações em dispositivos diretamente relacionados aos estados, esta é, portanto, uma hipótese válida.

Uma terceira hipótese para a paralisação dos debates a respeito da reforma poderia ter sido causada pelo próprio Executivo, que, frente às dificuldades para a aprovação da matéria e dado que afloraram conflitos de toda ordem, inclusive os federativos, optou, naquele momento, pela não realização da mesma, devido

principalmente à falta de consenso com os atores envolvidos. Cabe ressaltar que a reforma tributária envolve uma gama enorme de atores políticos, pois previa alterações em diversos entes federados.

Para responder a tais questões, foram entrevistados alguns dos atores envolvidos na época dos debates⁴¹, mesclando suas posições, para assim obter uma visão mais global possível acerca do objeto de estudo. Para isso, foram entrevistados membros do Executivo e do Legislativo, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a fim de que eles pudessem contribuir para o entendimento dos motivos que favoreceram a não implantação da reforma naquele período.

1. Justificativa do Governo para a PEC 175

No dia 23/08/1995, Nelson Jobim, Ministro da Justiça, Pedro Sampaio Malan, Ministro da Fazenda e José Serra, Ministro do Planejamento e Orçamento, transmitiram, em um documento enviado à Comissão Especial, a justificativa para as propostas contidas na PEC 175. Segundo os parlamentares, a proposta visava simplificar o Sistema, aumentando sua eficácia para o Fisco e para o contribuinte, bem como facilitar o combate à sonegação e injustiças por ela criadas, permitindo, sobretudo, uma distribuição social mais justa da carga tributária.

Segundo o Executivo, a PEC 175 conservava alguns dos princípios da Constituição de 1988, como a manutenção dos direitos e garantias dos contribuintes, as limitações do poder de tributar, a autonomia dos estados e municípios e a descentralização tributária. Entretanto, após grande período de discussão, algumas alterações foram elaboradas. A Reforma proposta não visava, segundo o Executivo Federal, o aumento da carga tributária, mas buscava meios para redistribuí-la melhor à sociedade. Neste sentido, o Governo Federal intencionava arrecadar o mesmo volume de recursos, porém, combatendo a evasão e a elisão fiscal:

⁴¹ Foram entrevistados apenas 7 pessoas, presentes nas discussões sobre a reforma tributária, mais 2 secretários de finanças de cidades do interior de São Paulo, em função das limitações financeiras e dos prazos exigidos para a conclusão da Dissertação de Mestrado.

A sonegação é, hoje em dia, um fator que concorre para desorganizar a produção, a comercialização e o abastecimento, além de aumentar a injustiça fiscal. A emenda proposta fecha uma das maiores brechas à sonegação no campo do ICMS e impõe barreiras à competição predatória entre contribuintes e sonegadores. (Justificativa do Governo para a PEC 175, 1995).

Neste sentido, segundo a justificativa do Governo, as alterações se dividiam em três grupos. O primeiro continha modificações que visavam à justiça fiscal, o combate à sonegação e a harmonização tributária; o segundo grupo pretendia simplificar o Texto Constitucional, deixando à competência da Lei Complementar, algumas disposições que necessitassem de ajuste. O terceiro grupo alteraria o Texto Constitucional, como o fez, por exemplo, com a remodelação do ICMS e a extinção do IPI, substituindo-o por uma alíquota federal incidente sobre a mesma base do ICMS.

Com relação à intenção de simplificação do sistema tributário, Rezende (1996) é enfático:

O fetiche do número de impostos não deve obscurecer o pensamento. Não é necessariamente a existência de um número mínimo de tributos que garante simplicidade, eficiência e equidade na tributação. O discurso da simplificação, quando desprovido de fundamento, encobre uma enorme complexidade. Ainda que o sistema tributário brasileiro careça de mudanças profundas, estas não podem ser realizadas de uma só vez, sob pena de comprometerem o equilíbrio regional e federativo e o financiamento de programas sociais indispensáveis à melhoria das condições de vida de grande parte da população brasileira. (REZENDE, 1996, p. 29).

Segundo a justificativa do Governo, não haveria, “federalização” do ICMS; nem a União, nem o Executivo Federal teria poderes para fixar alíquotas estaduais, ou mesmo para receber o imposto devido aos estados. De acordo com a Proposta, cada esfera do governo cobraria e arrecadaria diretamente sua parte no imposto: “*os estados e a União, por conta própria, administrarão, arrecadarão e fiscalizarão as suas respectivas parcelas no imposto único*”. Além disso, o ICM passaria a ser um tributo seletivo, ou seja, alíquotas diferenciadas para produtos diferentes, permitindo, dessa forma, uma tributação mais suave sobre as mercadorias de primeira necessidade. Desta forma, para o Governo, a evasão fiscal sobre este imposto também se tornaria mais difícil, na medida em que ele seria cobrado na saída da mercadoria, não mais possuindo

alíquotas internas e interestaduais. E a eficiência destas alterações seria completa: *“são resolvidos, ao mesmo tempo, os problemas de efeitos econômicos da tributação, da sonegação e da redistribuição de receitas entre os estados”*.

Além disso, ressaltavam os defensores da proposta que os municípios obteriam alterações em suas arrecadações, pois o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), seria mais detalhado no Texto, para que não houvesse dúvidas quanto a sua cobrança; o ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), teria suas alíquotas máximas e mínimas atribuídas através de Lei Complementar, a fim de evitar conflitos sobre a jurisdição. Além disso, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste permaneceriam com os recursos para o financiamento de projetos de infra-estrutura, a fim de complementar o investimento na produção, reduzindo a desvantagem competitiva destas regiões.

Essas foram as justificativas que a equipe técnica do Executivo mencionou acerca das alterações que a PEC 175 pretendia alcançar. Segundo o Executivo Federal:

A proposta constrói uma solução adaptada à realidade, ajustada às particularidades do nosso Federalismo fiscal e que, ao mesmo tempo, combate à sonegação, melhora a justiça fiscal e cuida de promover as alterações indispensáveis a uma progressiva adaptação de nosso Sistema Tributário às exigências ditadas pela globalização dos mercados e pela inserção competitiva do Brasil no cenário internacional. (Justificativa do Executivo para a proposta de Reforma Tributária, 1995).

No entanto, em quatro anos de governo, a equipe econômica apresentou ao Congresso três versões de um novo sistema tributário. Em 1995, como ressaltado acima, foi encaminhado o projeto de reforma constitucional, que, entretanto, acabou caducando ao longo do tempo, pois várias medidas tomadas pelo Governo acabaram tornando obsoletos seus princípios; dois anos depois, em 1997, foi exposta uma versão informal do que o governo pretendia ver alterado no texto anterior e em 28/11/1998 foi entregue à Câmara uma nova proposta, que foi maturada há mais de um ano pela equipe coordenada pelo então secretário-Executivo do Ministério da Fazenda, Pedro Parente, conhecida por Proposta Parente, que será exposta adiante. No entanto, a discussão realizada na Comissão Especial era com relação às medidas propostas pela PEC 175, que englobava uma reformulação mais ampla do sistema tributário.

Além disso, com o desenrolar do tempo, havia ainda mudanças propostas pelo Substitutivo Mussa Demes que, por não obter consenso, acabou culminando na criação de uma Comissão Tripartite. Tal comissão propunha alterações no Substitutivo Mussa Demes, dando origem à Emenda Aglutinativa Mussa Demes. Como todas estas tentativas malograram, principalmente por falta de consenso entre os atores envolvidos, ao final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o que foi de fato realizado, foram medidas pontuais, para resolver pequenos problemas no sistema tributário.

Neste sentido, a reforma tributária foi alvo de inúmeras críticas, que demonstravam a insatisfação com questões diferenciadas: o andamento dos trabalhos da Comissão Especial, o conteúdo dos projetos apresentados, a indefinição quanto à questão do Pacto Federativo, etc. Esta insatisfação demonstra a amplitude das questões referentes ao tema, bem como o difícil consenso, em torno das propostas, para que uma Reforma fosse implantada de forma eficaz.

2. As críticas a PEC 175: analisando a dimensão do conflito técnico

A questão da repartição social dos tributos foi a que causou maior polêmica por parte da oposição ao Governo. Oriunda, principalmente da bancada parlamentar do Partido dos Trabalhadores e dos setores sindicais vinculados à Receita Federal, a crítica refere-se ao fato de que, na proposta, as classes médias continuariam sendo as mais oneradas pelo imposto de renda e as classes trabalhadoras teriam que suportar a parte mais pesada da tributação: os impostos indiretos.

Outro argumento levantado é que a Reforma Tributária encaminhada pelo Governo Federal seria muito acanhada na medida em que não enfrentava o problema das chamadas Contribuições Sociais, nem reduzia o número de impostos. O mais conhecido crítico da proposta oficial era o ministro da Indústria e Comércio, o deputado Francisco Dornelles (PFL-RJ), além de Roberto Campos (PPB-RJ). Segundo estes, enquanto o Brasil possui 13 impostos (sete da União, três dos estados e três dos municípios), o número das chamadas Contribuições Sociais estaria em torno de vinte, sendo que a incidência sobre o faturamento ou receita operacional, ao taxar fases

intermediárias e finais do processo produtivo, produziria o chamado “efeito cascata”, repercutindo cumulativamente sobre os preços finais. A questão essencial é que, mantendo-se o atual formato, teríamos, mesmo se totalmente aprovada, uma Reforma Tributária tímida, pois estaria sendo deixada de lado uma questão de grande centralidade, já que onera o fator trabalho e possui peso fundamental na receita global do Governo Federal.

Todavia, os defensores e mentores da proposta do Governo Federal ressaltavam que não se trata de denunciar o acanhamento da proposta, mas de saber os perigos de Reformas Tributárias excessivamente abrangentes. É o caso, por exemplo, da visão de Fernando Rezende (1996), então Presidente do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas:

Projetos menos ousados, porém mais realistas, têm maiores chances de desencadear um círculo virtuoso de mudanças capazes de promover uma completa modernização do sistema tributário brasileiro em um prazo compatível com as exigências desse fim de século. Muitas idéias nessa linha já estão sedimentadas, como revelam alguns dos projetos que estão sendo analisados pelo Congresso Nacional. Ao Congresso cabe extrair das lições da história e do debate do momento a proposta mais condizente com as limitações e as necessidades do presente e com as demandas do futuro. (REZENDE, 1996, p. 29).

Um eixo estruturador do jogo político em torno da proposta é a questão do pacto federativo. Os críticos da proposta do Executivo ressaltavam que a mesma propunha determinadas medidas que ocasionariam perdas em algumas regiões e estados. A desoneração das exportações e a aplicação do princípio de destino, que seria implantado aos poucos no ICMS, prejudicariam, por exemplo, o estado de São Paulo, grande exportador de produtos e serviços. O mesmo ocorreria com o Amazonas, que exporta quase toda sua produção industrial e não importa quase nada. Segundo Melo (2002, p. 101), com a desoneração das exportações, haveria uma perda no valor de R\$ 1,5 bilhões, valor estimado pela Comissão Especial: *“Na realidade, na forma em que foi proposto, esse custo equivalia a um subsídio explícito aos setores exportadores sem nenhuma compensação fiscal, porque os recursos viriam do IPI, mantido sem alteração (de fato, o que aconteceu com a Lei Kandir)”*.

No caso da compensação das perdas com a mudança do ICMS federal (chamado mais tarde de IVA), seriam criados mais impostos, conforme a proposta, como o IVA, o IVV e o *Excise Tax*, com alíquotas altas e o restante que sobrasse, seriam empregados no Fundo de Compensação. Segundo Melo (2002, p. 102):

Pode-se dizer que em geral o trade off era entre maior centralização / mais transferências – portanto, maior dependência das entidades subnacionais frente à União – com maiores alíquotas dos novos impostos; ou mais descentralização com perdas potenciais menores. O Estado de São Paulo, grande exportador de produtos e serviços, perderá quantia considerável de receita, estimada de R\$2,5 a R\$11 bilhões nos estudos da FIPE. O Amazonas, que exporta quase toda sua produção industrial e não importa quase nada, poderia se inviabilizar, caso não se adotem medidas corretivas e específicas.

Outra questão federativa importante era o impacto decorrente da implantação de alíquotas interestaduais uniformes. Para os críticos da proposta, esta medida ocasionaria, em curto prazo, perdas enormes para os estados menos desenvolvidos, especialmente os do Norte e alguns do Nordeste, que hoje se beneficiam das alíquotas diferenciadas nas operações interestaduais realizadas com os estados do Sul e Sudeste.

Apesar de seus efeitos perversos - dentre os quais se destaca a maior facilidade para a sonegação fiscal nas operações interestaduais -, este mecanismo de alíquotas preferenciais constitui um arranjo institucional redistributivo, ancorado na legislação em vigor, que beneficia os estados mais pobres. (MELO, 2002, p. 103).

Ainda com relação às perdas estaduais, havia o debate em torno da insuficiência do Fundo proposto pelo governo, estabelecido por um período de cinco anos, que seria responsável pela compensação dos estados exportadores, que teriam perdas de arrecadação devido à isenção de imposto a ser concedida às exportações. Este ponto foi discutido e sofreu críticas dos governadores de estado:

Possivelmente, a menor prioridade dada pela equipe econômica à reforma tributária, comparativamente à da Previdência e à Reforma Administrativa, possa ser explicada pelo seu impacto fiscal no curto prazo. Com efeito, ressalte-se que, enquanto a Reforma Administrativa e a da Previdência poderiam, em tese, assim que aprovadas permitiria uma redução do gasto para o erário nacional, a Reforma Tributária, na forma em que foi proposta, exigiria a curto prazo, gastos adicionais da União para a formação do referido fundo

de compensação dos estados exportadores. Apenas a médio e longo prazos, os efeitos econômicos em geral, e na área fiscal, em particular, da Reforma Tributária, traduzidos pela diminuição do 'Custo Brasil', implicariam maior competitividade da economia, incremento dos investimentos, crescimento do nível de emprego e, conseqüentemente, aumento da arrecadação. (MELO, 2002, p. 104).

Outro ponto questionado na proposta do governo foi com relação à guerra fiscal, tema que é bem controverso, pois, como já salientado no capítulo anterior, é defendido por alguns estados, que adquirem certos benefícios com tal prática, mas combatido por outros. Como ressalta Melo (2002):

A guerra fiscal, apesar de permitir ganhos pontuais regionais, produz uma situação coletivamente perversa por duas razões: Em primeiro lugar, a renúncia fiscal e a compressão da receita pública para baixo têm efeitos negativos em quadro de crise fiscal generalizada nos estados. Essa guerra torna-se um leilão fiscal por aquilo que poderia ser obtido sem ônus, na medida em que há fortes evidências de que as empresas jogam estrategicamente com decisões locacionais tomadas *ex ante*. Por outro lado, com a guerra fiscal, a lógica coletiva do desenvolvimento econômico se torna caudatária da lógica individual das empresas. A racionalidade individual dos governadores os leva a praticar renúncia fiscal para atrair empresas e empregos. Quando todos os governadores fazem isso – ou, pelo menos, se um conjunto importante dos estados o fizer –, a renúncia fiscal deprime a receita pública agregada, deixando o país em seu conjunto em uma situação inferior à que se encontrava. (MELO, 2002, p. 104).

Além disso, a permanência da prática da guerra fiscal pode ser entendida, ainda, como a perpetuação do *status quo* dos governadores, que utilizam-se dos ganhos com tal prática, pensando, racionalmente, nos futuros ciclos eleitorais e, conseqüentemente, projetando seus ganhos individuais nas eleições.

Além das críticas que enfatizavam perdas nos estados, havia outra gama de questões relativas ao pacto tributário federativo. O primeiro argumento era o de que, embora os mentores da proposta federal declarassem que não haveria mudanças no arranjo redistributivo que envolve os três níveis de governo, na verdade, a proposta teria um sentido recentralizador. Segundo este ponto de vista, a União estaria abrindo mão do IPI - que atinge apenas alguns setores industriais – em prol de um imposto com uma base de arrecadação muito mais ampla. Em suma, isto significaria, de fato, uma carga tributária muito maior em favor da União.

Dentre os argumentos de favorecimento da União estava o de que a proposta oficial reservava para esta, todo Imposto de Renda cobrado dos funcionários públicos federais, excluindo estados e municípios de qualquer participação. Ainda neste sentido, criticava-se também a cláusula do novo imposto que reservava exclusivamente para o Governo Federal, a receita incidente sobre energia elétrica, petróleo e derivados – ou seja, todo esse montante, que é expressivo, ficaria apenas para a União, em detrimento dos estados.

Outra crítica relativa ao privilegiamento do Governo Federal, dizia respeito à regulamentação de modificações no ICMS, pois, enquanto a União necessitaria apenas de uma lei ordinária para fixar ou alterar as suas alíquotas, para modificar as alíquotas do ICMS estadual, seriam necessárias resoluções do Senado, que são mais difíceis de aprovação.

Por fim, uma das maiores críticas ao projeto de Reforma Tributária referiu-se à proposta de mudança constitucional, que flexibilizava as condições da União, para a criação de novos impostos. Pela proposição oficial, retirava-se a obrigação constitucional de a União repassar 20% da arrecadação de novos impostos para os estados e municípios. Além disso, abria-se a possibilidade da criação de impostos cumulativos ao nível da própria União.

Melo (2002) destaca, ainda, outras particularidades da reforma tributária, especialmente, da PEC 175:

Uma característica importante da PEC 175, como visto, é que ela era multidimensional, atacando três tipos de problemas: desoneração das exportações, sentido da cobrança de tributos, proibição de concessão de incentivos fiscais unilaterais pelos estados, Contribuições Sociais para o financiamento da seguridade, etc. (...) A geometria política das perdas é, portanto, extremamente variada, não permitindo a formação de coalizões vencedoras. A questão do efeito da multidimensionalidade sobre a formação de coalizões é um ponto extremamente conhecido na literatura ancorada na escolha racional. A observação do líder de governo de que ‘não dá para o governo impor um projeto de reforma tributária porque são muitos os interesses contrários’, é particularmente apta para descrever a situação. A fragmentação poderia facilitar uma imposição pelo governo se houvesse menos interdependências entre os *issues* e se esses fossem em menor número. (MELO, 2002, p. 105).

Estas foram as observações feitas por técnicos quanto aos riscos existentes em torno da proposta apresentada pelo governo. No entanto, muitos outros problemas envolviam a PEC 175, como será abordado a seguir.

3. O cenário da reforma tributária, segundo a visão dos entrevistados

Optou-se por realizar a pesquisa de campo para que algumas questões contidas nas hipóteses deste trabalho pudessem ser elucidadas. Além disso, as entrevistas trouxeram à tona novos elementos para a discussão, não abordados pela literatura corrente, preenchendo, portanto, algumas lacunas desta. Neste sentido, a escolha dos entrevistados baseou-se na importância dos cargos ocupados por tais indivíduos, na época dos debates, procurando-se mesclar os perfis destes, e, desta maneira, obter visões distintas sobre o tema. Foram entrevistados membros do Executivo, do Legislativo e membros ligados a órgãos técnicos. São eles: *Ary Oswaldo Mattos Filho* (presidente da Comissão Executiva da Reforma Fiscal, durante o Governo Fernando Collor de Melo e Itamar Franco); *Marcos Cintra* (membro da Comissão Especial da Reforma Tributária); *Eliseu Rezende* (membro da Comissão Especial da Reforma Tributária); *Fernando Rezende* (um dos mentores da proposta do Executivo e Presidente do IPEA); *Luiz Carlos Hauly* (parlamentar especialista em assuntos tributários, proponente de Emendas de reforma tributária e membro da Comissão Especial); *Everardo Maciel* (Secretário Executivo da Receita Federal na época dos debates tributários no Governo Fernando Henrique Cardoso) e *José Roberto Afonso* (economista do BNDES).⁴²

Um dos maiores desafios da reforma naquele momento, segundo Eliseu Rezende (2007), era diminuir a carga tributária, que, segundo o parlamentar ultrapassava os 35% do PIB. Além disso, deveriam ser estabelecidas medidas para conter o gasto público, para que ele fosse melhor administrado, e assim, o Estado poderia investir em seus três níveis de governo, em infra-estrutura e gestão, aplicando recursos nas áreas de Educação, Segurança Pública e Saúde. Além disso, havia outros problemas a serem resolvidos. O primeiro era a complexidade do ICMS, que gera distorções entre os estados, aumentando a disparidade entre os entes; não havia consenso em torno da

⁴² A lista completa dos entrevistados e os cargos ocupados por estes estarão designados no Apêndice, ao final deste texto.

criação do IVA, pois a maioria dos entrevistados afirmou que este tipo de imposto é típico de países unitários, não de países federados como o Brasil. Além disso, era necessário resolver a tributação excessiva na folha de salário, que é desproporcional enquanto padrão internacional.

Outra dificuldade, na época das discussões era o estabelecimento dos níveis claros de arrecadação de cada ente federado, pois havia o dilema (presente desde a promulgação da Carta de 1988), da perda de arrecadação da União. Como afirmou Everardo Maciel, os entes subnacionais, frente à maior participação no bolo tributário nacional e ainda com a participação no Fundo de Participação dos Estados e no Fundo de Participação dos Municípios, sacrificam a parcela da União, que, diante da redução de sua receita apela para as Contribuições Sociais:

Ao longo do tempo, a proporção do IPI e do IR foi crescendo na linha de transferência para estados e municípios. Então, remanesceram os encargos da União. Então, o que fez a União, através de uma via racional? Foi fazer o seguinte: aumentar as Contribuições Sociais. (MACIEL, entrevista, 22/05/2007).

De fato, qualquer aumento de arrecadação associado ao IR e ao IPI tinha que ser compartilhado com estados e municípios. Frente a essa realidade, o Governo Federal acabou trilhando o caminho mais simples, ao criar as Contribuições Sociais cumulativas para as quais não há obrigatoriedade constitucional de compartilhar com os entes subnacionais. Neste contexto, se inserem o Programa de Integração Nacional (PIS), o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) renomeado de Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e, posteriormente, na década de 90, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras, transformado posteriormente em Contribuição sobre Movimentações Financeiras (CPMF).

No entanto, afora estes fatores apontados, havia um ponto de enorme dissenso em torno da proposta, que era definir os limites da reforma, ou seja, qual o modelo de reforma se desenvolveria, naquele momento: se uma reforma abrangente, ou se uma reforma pontual, promovendo alterações em apenas alguns pontos do sistema tributário. Para o ex-Secretário da Receita Federal, uma Reforma Tributária mais abrangente não seria a forma mais adequada, para aquele momento:

Eu posso dizer: jamais haverá uma reforma abrangente no Brasil, nem em lugar nenhum. Porque a reforma tributária repercute diferenciadamente em setores, regiões, pessoas, estamentos sociais. Bom, se você põe todas as coisas aí, você consegue fazer uma guerra campal, de todos contra todos. E o jogo é de soma zero. Quer dizer, ou você identifica um ponto de menor resistência, ou não vai entrar. Porque é uma briga de rua. Todos batem em todos. Então, enquanto todos batem em todos, não tem nada. Não tem ganhos nem perdas. Então, é impossível. Quer dizer, uma reforma ampla é desnecessária e impossível. Por isso que eu disse desnecessária, porque a questão tem que ser tratada pontualmente, com objetividade, senão ela não é uma reforma. Não existe reforma tributária. Reforma tributária para reformar o que? Qual reforma tributária o governo quer? (MACIEL, entrevista, 22/05/2007).

Para Maciel (2007), a reforma tributária deveria ser objetiva, podendo ser comparada à reforma de uma casa, onde existem pontos apenas que devem ser modificados:

Então, se você vai reformar a sua casa, reformar o quê? Por quê? Pra quê? Então, reforma tributária não é nada. É qualquer coisa. No momento em que há o interesse pela reforma tributária, tem que ver o que é mais importante. Importante hoje, porque pode ser que não seja importante amanhã. Então, não existe a reforma tributária. Existem reformas tributárias. Aqui, esses problemas tributários merecem ser reformados. Reformar esses problemas tributários, pela convicção que se tem do problema de a nossa reforma tributária, no nosso país, já é uma belíssima discussão. (MACIEL, entrevista, 22/05/2007).

A idéia de uma reforma pontual, menos abrangente, era defendida também, como já salientado acima, pelo mentor da proposta do Executivo, o economista Fernando Rezende, que, em entrevista⁴³, salientou que os desafios, naquele momento das discussões giravam em torno do dilema encontrado para avançar em uma reforma abrangente, que em parte encadeia uma série de restrições impostas pelo ajuste fiscal macroeconômico. Além disso, segundo Rezende (2007), qualquer perspectiva de reforma abrangente que pusesse em risco os níveis de arrecadação, não obteria o consenso necessário para concretizar-se. Na verdade, esse é um dos grandes dilemas da reforma tributária, pois há um temor muito grande em se promover grandes alterações no sistema, sem a contrapartida da dimensão exata dos riscos nela envolvidos; frente a

⁴³ Fernando Rezende, em entrevista à pesquisadora, 21/05/2007.

estes desafios, opta-se por reparações, pequenas alterações no sistema tributário, como assinalou Luís Carlos Hauly (2007):

O que eu percebo nestes anos todos é que os governantes falam em reforma tributária, mas quando chegam ao poder, eles fazem remendos de reforma. Então, eles enfrentam o dilema em que a tributação está boa e que se mexer, pode colocar em risco a arrecadação. É uma luta entre a cultura conservadora, da máquina arrecadadora e do Ministério da Fazenda contra o que as ruas, as pessoas, as empresas, os trabalhadores, pedem e que é uma reforma tributária ampla, geral e irrestrita. Então os governantes assumem esses compromissos enquanto candidatos e quando assumem o governo eles não sabem operar essa proposta. (HAULY, entrevista, 03/05/2007).

No entanto, como assinalado acima, o posicionamento dos parlamentares, na Comissão Especial, era distinto com relação a uma reforma mais pontual do sistema tributário, havendo, pois aqueles que ansiavam por uma reforma mais radical, abrangente, como o então deputado Marcos Cintra (2007), por exemplo, que criticava, também, o posicionamento da Comissão Especial, que, segundo ele, deveria adotar uma postura mais “ousada”, para produzir uma reforma mais abrangente⁴⁴:

A comissão de reforma tributária tinha uma visão que era uma visão mais ortodoxa, clássica, de fazer o que Roberto Campos chamou de mero ‘aperfeiçoamento do obsoleto’. Ou seja, manter como está, o sistema tributário arcaico, mas vamos tentar melhorar, aperfeiçoar o obsoleto. E isso envolvia basicamente a manutenção do atual sistema, com alguns aperfeiçoamentos em termos principalmente de ICMS. Podendo eventualmente, chegar a criação de um IVA nacional. De outro lado, tinha uma visão minoritária dentro dessa Comissão, na qual eu me inseria, que pedia uma reforma mais radical, que tinha como base principal uma radical simplificação do sistema, incorporando um projeto de indústria. Essa é a primeira dificuldade, na qual não se chegava a um consenso. A sociedade quer o imposto único, mas a burocracia pública e a elite política, querem a manutenção do atual sistema. E isso criou, ao longo dos debates, visivelmente, um conflito claro, nas audiências públicas, entre o que o pagador de impostos achava que era uma reforma tributária e o que majoritariamente a Comissão estava apresentando, sobre o interesse do relator, Mussa Demes. (CINTRA, entrevista, 05/05/2007).

⁴⁴ Uma das divergências entre o deputado Marcos Cintra e a Comissão Especial residia no fato desta última desejar o fim da CPMF, contribuição defendida e considerada importante para o deputado e que, segundo ele, deveria permanecer.

Dada a indefinição em torno de qual a melhor proposta, a discussão caminhou, basicamente, nas remodelações do ICMS e nas decisões quanto à permanência ou não da guerra fiscal, fenômeno que a maioria dos entrevistados concordou que é nocivo:

A política de incentivos fiscais no Brasil destruiu a economia de mercado e distorce a formação de consenso, concentra segmentos empresariais, e traz prejuízos incalculáveis tanto para a arrecadação quanto para a economia, porque são privilégios fiscais aos estados, de forma direta ou indireta, através de guerras fiscais e financeiras, que acabam distorcendo totalmente. E nessa guerra fiscal alguns estados oferecem mais que outros. Os malefícios desta guerra fiscal são incalculáveis. (HAULY, entrevista, 03/05/2007).

O debate em torno da guerra fiscal, aliado à desoneração das exportações, onde alguns estados saíam perdendo, como destacado no item anterior, eram os temas que detinham o maior grau de conflito, com uma dificuldade grande de se obter consenso. O dissenso reside no fato de que os incentivos oferecidos pela guerra fiscal, por exemplo, beneficiam alguns estados, em detrimento de outros. Foi um ponto, portanto, de grande divergência entre os governadores:

As relações regionais têm muita influência. Total. Porque uma das linhas mestras da proposta do governo era o combate radical à guerra fiscal. E a eliminação de todos os incentivos fiscais que haviam sido concedidos e a proibição de novos incentivos fiscais. E vários estados, alguns estados eram radicalmente contrários à guerra fiscal, como era o caso, por exemplo, de São Paulo. O Mário Covas chegava a dizer que mesmo o estado perdendo, ele era a favor do fim da guerra fiscal; o Rio Grande do Sul tinha essa posição também. Por outro lado, estados como a Bahia, Goiás, Mato Grosso, que praticam essa política de incentivos fiscais, o Amazonas, de certa forma, também, acabavam defendendo a guerra fiscal. Então não houve nenhum consenso; pelo contrário, a guerra fiscal foi uma constante e uma das razões pela discordância da visão entre os vários governadores. (CINTRA, entrevista, 09/05/2007).

No entanto, as opiniões dos parlamentares envolvidos são bem díspares, como afirma Mattos Filho (2007), por exemplo; para ele, a guerra fiscal tem um lado positivo, no financiamento de grandes projetos, mas, em contrapartida, gera alguns problemas para o município-sede de instalações de futuros empreendimentos:

A guerra fiscal é difícil dizer, depende muito. A maioria das coisas que eu vi, ela não foi boa, principalmente na esfera municipal, o que ela causa para o município. Vamos analisar assim, primeiro o

município. Ela não é boa pro município porque ela causa uma série de despesas como melhorar a infra-estrutura, porque aumenta o número de habitantes, cresce a população, o consumo de água, de esgoto, necessita-se de mais escolas municipais, de iluminação pública. Você tem uma série de gastos, o IPTU vai aumentar muito. Nos estados você tem algumas situações muito tópicas. A Bahia é um caso. Você pega a briga lá do Antonio Carlos Magalhães, pra levar a Ford pra lá, isso gerou receita, o pólo petroquímico da Bahia gerou receita, o pólo lá em Pernambuco também está indo direitinho. A construção, por exemplo, de uma usina siderúrgica no Ceará que vende combustível mais barato, também seria um ótimo empreendimento. Ou seja, grandes projetos talvez até funcione. Agora, projeto miúdo, médio, não vale a pena. Acho que megas projetos valem a pena o uso dos incentivos fiscais porque isso reverte em termos de geração de emprego, de arrecadação de ICMS. Agora vai depender muito se o ICMS vai ser na fonte ou no consumo. (MATTOS FILHO, entrevista, 02/05/2007).

Uma das críticas à prática da guerra fiscal é que, além de promover grandes divergências entre os estados, uma vez que uns saem ganhando e outros perdendo, esta prática promove, ainda, distorções nas empresas nacionais, uma vez que desestimula a instalação e permanência destas:

Eu costumo dizer que o sistema tributário brasileiro é um verdadeiro manicômio tributário, anárquico e caótico. E sobrevive a este modelo tributário somente os monopólios, as empresas monopolistas, oligopolistas, empresas com incentivos fiscais e sonegadores. Então, uma empresa normal, regular, que paga todos os seus impostos, não consegue sobreviver nesse sistema tributário anárquico, caótico, predatório. Destroem as empresas, destroem os empregos e distorcem a formação de empresas. Então você pega uma empresa monopolista, ela não ta nem aí pra carga tributária e taxa de juros. Ela impõe os seus meios e acabou. Diferentemente das outras empresas. Aqueles que são mais espertos conseguem incentivo fiscal; o restante padece ou sonega. É por isso que a concentração da economia está concretamente nas empresas. Dois por cento do universo financeiro das empresas concentra 90% da arrecadação tributária brasileira. (HAULY, entrevista, 03/05/2007).

Apesar de todas as discussões, a reforma tributária não conseguiu transpor todos os percalços que havia, naquele momento. A própria expectativa dos parlamentares envolvidos evidencia que os mesmos não acreditavam que a reforma pudesse acontecer de forma ampla:

Quando o presidente FHC assumiu, no dia da posse, ele deu uma entrevista coletiva, para a imprensa nacional, reafirmando o seu compromisso de reforma tributária, e que o seu partido tinha dois

grandes especialistas na área, que era o José Serra e o Deputado Haully, manifestando sua vontade de realizar. Mas com o início do governo, as autoridades do Ministério da Fazenda e do Planejamento, não conseguiram implementar esta proposta. Então nós discutimos exaustivamente durante o governo Fernando Henrique, na Comissão Especial de Reforma Tributária, que era presidida pelo Germano Rigotto, relatada pelo deputado Mussa Demes; então, nós tentamos enfrentar a emenda constitucional, de nossa autoria e que acabou sendo apensada àqueles projetos. O que resultou do governo FHC foram mudanças pequenas e implementações que acabaram aumentando a arrecadação federal. (HAULY, entrevista, 03/05/2007).

Estes foram alguns desafios encontrados pelos parlamentares da Comissão Especial para a implementação da proposta de reforma tributária. No entanto, havia dificuldades não só técnicas, mas também políticas em torno da proposta. Como se verá adiante, existiram confrontos difíceis de serem solucionados, entre o que a Comissão Especial considerava adequado de se realizar naquele momento e o que o Executivo, principalmente a equipe econômica envolvida, qual seja, Receita Federal, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda desejavam realizar. Os atores e conflitos estabelecidos entre eles serão apresentados nos itens seguintes.

4. A tramitação da PEC 175 e evidências dos conflitos inter-poderes: Executivo x Legislativo

Durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, diversas reformas constitucionais ocuparam a agenda, com a previsão de mudanças nas áreas Administrativa, Previdenciária e Tributária. No entanto, a tramitação da PEC 175, responsável pela remodelação no sistema tributário foi bem lenta. Isso se deve a alguns fatores, pois, como ressalta Melo (1997), a PEC 175 foi enviada ao Congresso Nacional logo após o envio da Emenda Constitucional da Reforma da Previdência e ao contrário das outras reformas, a PEC 175 exigiu um esforço maior para sua apreciação. Um dos motivos para tal para tal atraso é que, o Governo, frente à derrota da PEC referente à Previdência, mostrou-se cauteloso e a apreciação pela Câmara foi mais demorada. Além disso, a equipe econômica rejeitava o relator escolhido, Mussa Demes, que, por sua vez, rejeitava veementemente o projeto proposto pelo Executivo.

Aliás, a escolha de Demes para a relatoria também foi bastante significativa, pois pareciam levar em conta os fatores federativos, principalmente dos estados mais pobres, uma vez que o deputado era nordestino; a escolha foi uma decisão do PFL nordestino, onde o vice-líder do PFL, Antonio Kandir, afirmou que ele próprio não fora aceito, para o cargo, por ser um parlamentar de São Paulo.

Todavia, a demora na tramitação pode ser explicada, ainda, porque o governo criou, através do deputado Antonio Kandir (PSDB - SP), uma Subcomissão de Reforma Tributária, composta por especialistas em finanças públicas, que produziu um projeto de lei no qual boa parte da matéria infraconstitucional aprovada na PEC originava-se de tal Subcomissão. Assim, em busca do consenso, o deputado Kandir elaborou um *survey* na Comissão de Finanças, identificando quais os pontos de menor atrito, para que fosse, então criado, o Projeto de Lei:

Tentando mudar de estratégia, o governo encaminhou um projeto de lei complementar, a Lei Kandir, regulamentando o convênio 66/88, que na ausência da regulamentação da matéria, o substituiu. Embora a legislação impusesse perdas e um mecanismo pouco crível de compensação, o Executivo logrou aprová-la recorrendo a seus poderes de agenda. Após vários reveses, a proposta recebeu o regime de urgência e foi aprovada. (MELO, 2002, p. 94).

O *survey* elaborado por Kandir contou com a negociação com os governadores dos estados do Paraná, São Paulo e Rio Grande do Sul, onde os deputados supostamente votariam contra, principalmente devido aos mecanismos compensatórios, o que não ocorreu. Além disso, retirava-se parte da matéria que delegava sobre a guerra fiscal, objeto de dissenso entre os membros; outras medidas foram tomadas para que o projeto fosse aprovado:

No Senado persistiu a resistência em relação à parte que permaneceu, e para evitar que o projeto retornasse à Câmara, em virtude de ter sido alterado, um acordo foi fechado para que o Presidente sancionasse o projeto com vetos a tais dispositivos. Kandir também preparou um projeto de unificação das Contribuições Sociais, fundindo-as em uma só, mas não submeteu uma proposta concreta. (MELO, 2002, p. 94-95).

No entanto, a Comissão Especial continuava seus trabalhos para a apresentação do Substitutivo à Proposta do Governo, uma vez que o relator da Comissão Especial, o deputado Mussa Demes, rejeitava as medidas contidas na PEC 175. Contudo, segundo o relator, havia uma grande dificuldade em se obter quorum na Comissão Especial para a votação do Substitutivo, que só veio a ser apresentado, em setembro de 1996, ou seja, depois de três anos do início das discussões e demoraria mais três anos para ser votado. Para se ter uma idéia, desde o início dos trabalhos, em 1995, houve quatro versões diferentes do parecer do relator da Comissão Especial de Reforma Tributária, Mussa Demes. Três delas não foram sequer apreciadas na Comissão Especial, por ausência de apoio parlamentar.

Este Substitutivo teórico apresentava evidências das preocupações do relator com as questões federativas. Havia a rejeição de todas as medidas que limitavam a concessão de benefícios e isenções pelos entes subnacionais. Exemplo disso, é que a Zona Franca de Manaus era mantida até o ano de 2023, assim como o Fundo Regional, que visava a aplicação de 50% dos recursos no semi-árido nordestino. Além disso, os mecanismos que previam mudanças na estrutura de repartição das receitas também foram rejeitados, principalmente os que delegavam que a União poderia contrair empréstimos compulsórios e competências residuais. No entanto, o relator manteve a competência, consagrada na Constituição de 1988, que determinava que cada vez que a União criasse um imposto novo, deveria reservar 20% para os estados.

Com relação aos municípios, o Substitutivo propunha a municipalização do ITR e limitava a progressividade do IPTU; além disso, o relator introduziu mecanismos que impediam a proliferação de novos municípios, uma vez que determinava que o FPM não deveria ser alterado para os demais municípios, havendo redução somente do FPM do município original, que seria desmembrado. Além disso, como destaca Melo (2002), o relator discordava da proposta oficial em outros pontos:

O relator também contrariou a proposta do Executivo ao condicionar o retorno das bases tributárias dos combustíveis à União, através do ICMS federal, a vinculação dos recursos arrecadados à aplicação na conservação de rodovias. Esta vinculação vinha sendo combatida pelo Executivo desde a criação do Fundo Social de Emergência. (MELO, 2002, p. 96).

A tabela abaixo demonstra os principais pontos da reforma tributária, contemplada no Substitutivo Demes:

Principais pontos da reforma tributária, segundo o Substitutivo

Demes:

<ul style="list-style-type: none"> • Mercadorias e Serviços: <ul style="list-style-type: none"> - Três impostos atuais sobre a circulação de mercadorias e serviços – IPI (federal), ICMS (estadual) e ISS (municipal) – seriam substituídos pelo IVA (Imposto sobre Valor Agregado), com arrecadação compartilhada entre a União, os estados e o Distrito Federal. - O IVA substituiria também o salário-educação, Cofins, Pis/Pasep e CPMF - Teria cinco faixas de alíquotas: seletivas (fumo, bebidas, energia elétrica, carros e serviços de comunicação), ampliada (supérfluos), padrão (produtos em geral), reduzida (serviços) e especial (cesta básica); - Seria não-cumulativo (o valor será compensado em cada operação); - Parte da arrecadação se destinaria ao financiamento de ações da União em seguridade social, ensino fundamental e amparo ao trabalhador; - As alíquotas seriam fixadas pelo Congresso e valeriam para todo o país, mas lei estadual poderia aumentá-las ou reduzi-las em até 20%; - O imposto passaria a ser cobrado no local de consumo e não mais no de produção, como ocorre 	<ul style="list-style-type: none"> • Vendas a Varejo: <ul style="list-style-type: none"> - Permite que os municípios criem imposto sobre venda a varejo (IVV), com alíquota de 4% até a regulamentação; - O imposto incidiria sobre o consumo final de mercadorias e serviços. • Sistema Financeiro: <ul style="list-style-type: none"> - Seria criada uma contribuição social que incidiria especificamente sobre a receita líquida dos bancos; - A alíquota deveria ser de 8%. • Estradas: <ul style="list-style-type: none"> - Cria um fundo para conservação e recuperação de estradas, constituído da arrecadação do imposto seletivo sobre combustíveis. A vinculação seria por três anos. • Meio ambiente: <ul style="list-style-type: none"> - Permite que o Governo Federal crie uma contribuição ambiental para compensar a utilização ou a degradação dos recursos naturais. • Sigilo bancário: <ul style="list-style-type: none"> - Permite que as 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de limpeza e iluminação: <ul style="list-style-type: none"> - Permitiria a criação de taxas de limpeza e iluminação pública; - Atualmente alguns municípios têm sido impedidos por decisões judiciais de criar estas taxas. • Noventena: <ul style="list-style-type: none"> - Um tributo só poderia ser cobrado 90 dias depois de aprovada a lei que o criou; - Mantém anualidade: o tributo só pode ser cobrado no ano seguinte ao de sua criação; - As contribuições ficam fora da anualidade, mas seriam submetidas à noventena. • Imposto Rural: <ul style="list-style-type: none"> - O ITR passaria a ser um imposto municipal. • Medida Provisória: <ul style="list-style-type: none"> - Impede a utilização de medidas provisórias para instituir ou aumentar taxa, imposto ou contribuição. • Zona Franca: <ul style="list-style-type: none"> - Prorroga até 2023 a Zona Franca de Manaus.
--	--	---

<p>hoje;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Haveria prazo de transição para que a cobrança passe totalmente da origem para o destino; - 25% da arrecadação dos estados seria destinada aos municípios. 	<p>autoridades da área tributária requisitem informações sobre operações bancárias dos contribuintes;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Os casos e a utilização das informações serão definidos em lei complementar. 	
--	--	--

Fonte: A autora, a partir da compilação dos dados obtidos através dos debates na Comissão Especial de Reforma Tributária, novembro, 1999. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação.

Neste sentido, devido a esses impasses, principalmente com o relator, Mussa Demes, o Executivo não levaria à frente o processo de negociação, mantendo o Substitutivo praticamente arquivado, enquanto pretendia a aprovação da Lei Kandir e, ainda, visava apresentar, como alternativa à PEC, uma proposta chamada de Proposta Parente. No entanto, segundo o estudo de Melo (2002, p. 97),

Um ano e três meses se passaram para o Executivo apresentar uma proposta à Comissão. Enquanto ela não era formalizada – segundo Demes, ‘aguardamos este texto durante os últimos três meses do ano, e ele não apareceu’ – a Comissão Especial continuou com seus trabalhos. O contexto foi descrito adequadamente por um parlamentar: ‘criou-se um clima de confronto, e o substitutivo tem que ser derrotado’.

O relator Mussa Demes teve que enfrentar, além da difícil negociação com o governo, uma forte resistência dentro da própria Comissão Especial⁴⁵, para a aprovação do Substitutivo, conforme constatado em entrevista realizada com Marcos Cintra (2007):

A comissão funcionou com posições pessoais, mesmo, dos seus representantes. Houve conflitos internos muito sérios, mesmo dentro dos partidos da aliança. Por exemplo, eu me lembro, que um determinado momento, o próprio PFL, que era o partido do relator, vetou e não deu quorum, para que o próprio relator do partido

⁴⁵ Tal fato era noticiado pela mídia, na época: “Reforma tributária vai a votação sem consenso”, Jornal Folha de São Paulo, 17/11/1999.

aprovasse sua conclusão, naquele momento, porque tinha discordância. Só dois ou três dias depois é que se conseguiu dar quorum para que ele pudesse apresentar. Então, mesmo dentro dos partidos havia enormes discordâncias, não havia unidade de pensamento dos partidos, e o Executivo, que vetou. Eu acho que essa é a principal razão, pelo não andamento da reforma. (CINTRA, entrevista, 09/05/2007).

No entanto, apesar de todos os contragostos, foi aprovado em novembro de 1999, (depois de três anos da apresentação) o Substitutivo do relator⁴⁶, por 35 votos favoráveis e um contra; porém, o clima era tenso, principalmente entre a Comissão Especial e o Ministro da Fazenda, Pedro Malan e o Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, que rejeitavam o Substitutivo aprovado, alegando que ele era inconsistente do ponto de vista do Federalismo fiscal.⁴⁷ Assim, reitera-se o confronto entre Executivo e Legislativo, já salientado no início deste capítulo.

A principal crítica da Comissão Especial era a de que o Executivo negava o Substitutivo nos pontos centrais da PEC, por eles mesmo elaborada. Ou seja, os parlamentares estavam discutindo um texto apresentado pelo Executivo, que já não demonstrava interesse em aprovar uma proposta que ele mesmo havia submetido à apreciação. Apesar de tudo isso, havia uma mobilização para que o projeto fosse à Plenário. O próprio presidente da Câmara dos Deputados, naquele momento, Michel Temer (PMDB-SP), representante de interesses empresariais, mobilizou, juntamente com o apoio de Germano Rigoto (PMDB-RS), um movimento na mídia para que o

⁴⁶ Em 22/11/1999, foi publicada no jornal Folha de São Paulo uma matéria com o título: “Por que apoiar o Substitutivo Mussa Demes”, na qual havia uma exposição dos benefícios trazidos com tal Substitutivo, que seriam os seguintes: Possibilitar melhor distribuição da carga tributária; federalizar a legislação do ICMS; federalizar as operações interestaduais; eliminar os tributos em cascata, PIS, COFINS e CPMF; garantia de imunidade tributária na exportação de bens e serviços, tornando mais competitivo o produto nacional; estimular os investimentos produtivos e aproximar o sistema tributário nacional aos sistemas dos países concorrentes. Ao fim da matéria, havia o seguinte comunicado: “A Comissão Especial para a Reforma Tributária, de forma democrática, após ouvir todos os segmentos da sociedade, discutiu à exaustão todas as questões referentes à Reforma do nosso sistema tributário. É chegada a hora de votar. Cabe ao Congresso e ao Executivo através de sua base parlamentar de apoio assegurar que o Brasil tenha o melhor sistema tributário possível”. Tal matéria evidenciava que a Comissão Especial tornava público a finalização de seus trabalhos e, de certa maneira, ressaltava que cumprira aquilo que lhe foi incumbido de realizar.

⁴⁷ Tais fatos foram noticiados pela mídia, na época: Jornal Folha de São Paulo, 24/11/1999: “Governo perde em Comissão da Reforma”, “Para Malan, proposta aprovada é inviável e pode gerar inflação”; Jornal Folha de São Paulo, 29/11/1998: “Proposta mantém carga tributária alta”.

Substitutivo fosse a Plenário.⁴⁸ A grande divergência do Executivo em relação à proposta de Demes residia no fato desta última prever o dispositivo de eliminação da cumulatividade de impostos e da CPMF.

Além disso, órgãos como o Ministério da Fazenda e do Planejamento publicavam duras notas a respeito do trabalho desenvolvido pela Comissão Especial, fator que impedia a continuidade do processo de reforma, como ressaltado por Melo (2002):

O Ministro da Fazenda e o Secretário da Fazenda reiteradamente criticaram essa proposta pelo potencial de perda de arrecadação e pelas incertezas sobre seus efeitos. O desenlace deste processo ocorreu em junho de 2000, quando o Governo apresentou uma proposta ignorando o Substitutivo aprovado na Comissão. Todos os líderes partidários recusaram-se a aprovar a que mantinha as Contribuições Sociais (salvo CSLL) e tornava permanente a CPMF (mas que seria dedutível do imposto de renda). Embora seja plausível que na realidade, essa recusa dos líderes, possa ser vista como expressão da própria posição do governo, que não queria a reforma, a dimensão do conflito entre as lideranças do Congresso e o Executivo, neste ponto, parece ser paradigmática de uma situação em que os parlamentares tinham preferências distintas do Executivo, que é percebido como o principal obstáculo às reformas por 70% dos congressistas. (MELO, 2002, p. 98).

No entanto, a Comissão Especial rebatia as críticas do Executivo, como o fez, por exemplo, Mussa Demes, que salientava que o Governo Federal nunca aceitou a proposta que beneficiasse os estados, como no discurso a seguir:

Na tarde em que aprovamos a matéria, o Ministério da Fazenda fez publicar nota extremamente violenta contra o nosso trabalho, com algumas frases absolutamente incompreensíveis. Recordo-me muito bem da afirmação de que o estado do Tocantins, por exemplo, teria sua receita reduzida a 5%. Não sei de onde tiraram esse número. Nunca nos deram nenhuma explicação a respeito, mesmo que o estado do Tocantins tivesse ganhos significativos com o sistema origem/destino, pois era um estado que acabava de nascer e vivia praticamente de transferências federais do ICMS e do IR. (DEMES, em discurso à Comissão Especial, Câmara dos Deputados).

⁴⁸ No entanto, o empenho de Temer era contestado, à época, pois segundo os analistas políticos, ele estava tentando a aprovação para que a mesma servisse de plataforma política para uma futura candidatura dele ao governo do Estado de São Paulo. Tal fato foi, inclusive, publicado no Jornal O Estado de São Paulo, no dia 26/11/1999 com a seguinte matéria: “Avaliação é que o Planalto tem que dar resposta a empresários e impedir Temer de tirar proveito político”.

A Comissão Especial, respondeu severamente à equipe econômica do governo. O deputado Eduardo Paes (PSDB-RJ), por exemplo, ressaltava que o Congresso Nacional era a “Casa da democracia” e não a “marionete da tecnocracia”. Instalou-se, assim, um clima de hostilidade entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo:

Entretanto, a viabilização de um entendimento para a realização da votação da proposta, foi barrada, mais uma vez, pela intransigência: ao longo do tempo sentimos as dificuldades existentes e chegamos à conclusão de que era praticamente impossível votar aquele projeto no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, embora S^a. Ex^a. dissesse, de vez em quando, que a culpa era do Congresso Nacional, que não queria realizar as reformas. Na verdade, o Congresso sempre quis implementá-las, mas a equipe econômica sempre colocou obstáculos. (DEMES, em discurso à Comissão Especial, Câmara dos Deputados).

Além disso, Melo (2002) também aponta, nesta passagem, a hostilidade e as peculiaridades no relacionamento entre o relator da Comissão Especial e os membros da equipe econômica do governo:

É bastante significativo – sinalizando o isolamento político do governo em torno do tema – que, ocupando o cargo de relator desde meados de 1996, o deputado Mussa Demes tenha se reunido apenas uma vez, rapidamente, com o ministro Pedro Malan e sido recebido somente duas vezes pelo ex-ministro José Serra para discutir as questões relativas à reforma tributária. (MELO, 2002, p. 100).

Com relação à Proposta Parente, salientada acima, ela foi apresentada em 1998, um ano antes da aprovação do Substitutivo do Relator, e veio acompanhada de simulações antigas, encomendadas pelo Ministério da Fazenda à FIPE (Fundação Instituto de Pesquisa Econômica) e ao Departamento de Economia da PUC-RJ e à própria Receita Federal. As simulações foram realizadas com base no texto anterior, que o próprio Parente havia apresentado ao Congresso em 1997. As razões para a tal proposta é, segundo Pedro Parente, que a PEC 175 era uma proposta limitada, que não promoveria mudanças nas Contribuições Sociais, fator que facilitaria o processo de apreciação e para que ela tivesse uma rápida tramitação, a fim de promover mudanças na desoneração das exportações e no ICMS. No entanto, segundo Melo (2002, p. 98):

A reforma, no entanto, não pôde tramitar na velocidade pretendida, em função, primordialmente, da prioridade que se julgou necessário conceder à tramitação de outras reformas constitucionais, nomeadamente, a Administrativa e a Previdenciária, as quais só tiveram sua votação concluída recentemente.

A proposta previa a extinção dos tributos em cascata, como o PIS, COFINS, além de acabar com o ISS, IPI, Contribuição Social sobre o Lucro e com o ICMS, que seria transformado em IVA, da União. Desapareceriam, pois, seis tributos em troca de três: IVA, que substituiria o ICMS, um imposto sobre Vendas a Varejo, a ser cobrado pelo comércio varejista, na competência dos estados e um imposto seletivo para substituir o IPI.

No entanto, as medidas contidas na Proposta Parente não foram acatadas pela Comissão Especial, que identificava alguns problemas. O primeiro deles eram as garantias do contribuinte, uma vez que a CPMF se tornaria permanente, com a alíquota máxima fixada através de lei ordinária, o que poderia abrir o precedente para que o governo estabelecesse as alíquotas conforme lhe conviesse. Além disso, a proposta, por reduzir a base de arrecadação da União, poderia elevar as alíquotas de impostos federais e estaduais.

Neste sentido, no capítulo anterior, verificou-se que o debate foi permeado por interesses particularistas de parlamentares, em favor de determinadas regiões, especialmente as mais pobres, e que isso de certa maneira, era um fator que tornava difícil o estabelecimento de um consenso entre os próprios parlamentares pertencentes à Comissão Especial, e, por conseguinte, poderia ser entendido também como um óbice para a própria reforma tributária. Todavia, constatamos que ao final das discussões sobre a Reforma Tributária, houve um choque também entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo, proponente da PEC 175, que se acusavam mutuamente pela não realização da referida reforma. Neste sentido, buscaremos elucidar a natureza deste conflito em torno do tema para, a partir daí, ressaltarmos quais os motivos que contribuíram, de fato, para que a reforma tributária não se concretizasse no Governo de Fernando Henrique Cardoso.

4.1. Analisando o conflito político em torno da reforma tributária proposta por FHC

Mesmo com todos os percalços encontrados dentro da Comissão Especial, cujos debates se pautavam por interesses regionais dos parlamentares, como assinalado no capítulo anterior, o relator, Mussa Demes, conseguiu apoio majoritário e produziu o Substitutivo teórico, fruto do cumprimento das tarefas designadas àquela Comissão. Como ressaltado, foi um trabalho árduo, pois Demes, em determinado momento, tivera que pacificar os ânimos de todos os parlamentares envolvidos, inclusive os de seu próprio partido, o PFL. No entanto, a hipótese de que a reforma tributária não aconteceu devido à falta de consenso entre os parlamentares envolvidos no debate, mais especificamente na Comissão Especial, não se confirmou, uma vez que esta apresentou o resultado de seus trabalhos, no caso, o Substitutivo. Até mesmo um parlamentar, contrário aos trabalhos da Comissão, ressalta que esta cumpriu seu papel:

O fato é que a proposta do Congresso, que foi subscrita pelo Deputado Mussa Demes, foi aprovada na Comissão de Reforma Tributária. Não pelo meu voto, eu fui voto contrário, mas ela foi aprovada. Portanto, o Congresso apresentou uma proposta. E o Deputado Michel Temer, na época presidente da Câmara, fez um esforço muito grande no sentido de viabilizar e levar a plenário aquela proposta. Agora, a posição do Executivo, mais especificamente do secretário da Receita Federal, praticamente vetou qualquer possibilidade da coisa caminhar. Não havendo apoio do Executivo, a gente sabe que a independência de poder é uma coisa muito relativa, a proposta não foi à frente. Tanto que levou o presidente da Câmara, a ele mesmo dizer, vamos arquivar esse projeto, não levarei esse projeto a Plenário, não vou discutir, uma vez que não houve consenso. E o próprio Executivo não tinha interesse em que ele caminhasse. (CINTRA, entrevista, 09/05/2007).

E ainda:

Sem dúvida. O ator mais relevante para a paralisação dos debates foi o próprio Executivo. A Câmara dos Deputados apresentou uma proposta de consenso, majoritariamente aprovada. Eu fui contra, porque eu acho que aquela proposta não representava os interesses da sociedade brasileira. Eu defendia a idéia do imposto não declaratório, do imposto único, mas o Congresso, a maioria do Congresso aprovou a proposta, que não foi levada a Plenário, não foi votada, porque o Executivo vetou. (CINTRA, entrevista, 09/05/2007).

No entanto, era necessário verificar, ainda, a veracidade das outras duas hipóteses, consideradas neste trabalho: o suposto de que os governadores poderiam ser responsáveis pela paralisação dos debates, pois, de alguma maneira, a proposta previa, como ressaltado acima, modificações que influenciavam o interesse dos estados, e, desta maneira, a falta de consenso com tais governadores também poderia ser um indício para o malogro da reforma. A outra hipótese para a paralisação da matéria poderia residir no próprio Executivo, visto o atrito existente deste com a Comissão Especial.

Para a resolução de tais supostos, foi necessária a consulta com membros ativos na época das discussões, ou seja, os parlamentares envolvidos na Comissão Especial e também, um representante do Executivo, no caso, Everardo Maciel, apontado como um dos principais membros do governo contrários ao Substitutivo elaborado pela Comissão Especial, como ressaltado neste discurso de Cintra (2007):

Não se chegou a um acordo, quanto às garantias necessárias aos estados, aos municípios, de manutenção de arrecadação, porque existe o conflito latente, aliás, típico de todos os países federativos, tanto das competências tributárias aos entes subnacionais, que inevitavelmente gera guerra fiscal, gera conflitos, intermediados pelo Governo Central, que achou melhor nem avançar mais no projeto para não criar mais desagregação política do que já existia. E essa posição foi amplamente endossada pelo então Secretário da Receita Federal, que via nas propostas encaminhadas pela Comissão, dessa linha mais convencional, um retrocesso, ao invés de ser um avanço. E essas foram as duas principais dificuldades da reforma tributária, que acabaram levando ao total fracasso da proposta do Mussa Demes. (CINTRA, entrevista, 05/05/2007).

O conflito entre Everardo Maciel, na qualidade de Secretário da Receita Federal, naquele momento e a Comissão Especial, residia no fato, segundo Maciel, de que ele discordava de a Comissão desejar a criação do IVA dual, que, para ele, não seria adequado, pois é um imposto típico de países unitários e que não teria êxito no Brasil e rebate com duras críticas à Comissão Especial: *“É um despropósito o que fizeram. Eu diria até que ultrapassa o limite até de qualquer coisa experimental. É loucura, loucura”* (Maciel, entrevista, 22/05/2007). E complementa:

Bom, aí a discussão aconteceu espontaneamente e montaram uma solução arriscada, que geraria um caos fiscal sem precedentes. Não era um IVA, era um IVA dual. E com certeza, o Mussa chegou a

dizer mais tarde: ‘Olha, ainda bem que não fizemos a reforma naquele momento’. (MACIEL, entrevista, 22/05/2007).

De fato, a criação do IVA pela Comissão Especial era também criticada por outros parlamentares, envolvidos no debate, como esclareceu Marcos Cintra (2007):

IVA é um imposto que tem uma vocação para Estados Unitários, senão ele não funciona, ele não é bem administrável, ele gera guerra fiscal, inevitavelmente. Por isso é que eu acredito que a linha de reforma tributária no Brasil tenha que ser uma linha baseada em impostos não declaratórios, e o maior exemplo disso é a CPMF, que surgiu como uma idéia de imposto único e acabou virando um imposto a mais dentro de nossa estrutura. Mas depois de anos com experimentos com a CPMF, que mostrou que é um imposto bom, que é um imposto barato, que é um imposto eficiente, que é um imposto insonegável, que é um imposto justo, porque ninguém sonega, e ao mesmo tempo tem uma enorme capacidade de arrecadação. (CINTRA, entrevista, 09/05/2007).

No entanto, foi possível constatar ainda, um fato político novo em torno da Reforma Tributária: a fragmentação dentro do próprio Executivo. Até aqui, havíamos delineado o conflito entre a Comissão Especial e o Executivo, mas constatou-se, também, uma divergência e uma falta de consenso entre o Ministro da Fazenda e o Ministro do Planejamento, naquele momento das discussões:

Veja bem. Nós começamos inicialmente a discutir as operações no ICMS. Saber se ele ia permanecer no nível nacional ou nos estados. Mas na época, se é que eu posso falar que é passado, houve uma descontinuidade, houve uma disputa interna, entre o José Serra, (Ministro do Planejamento) e o Ministro Malan. E o José Serra queria tocar esse processo. O processo da reforma, que na hora queria fazê-lo. Então, quando eu percebi aquilo, eu sugeri ao Malan e assumi: ‘Deixa isso com o Serra, que o Serra se vira, ele entende a técnica jurídica. Enquanto isso, a gente faz uma reforma, e a maior reforma tributária brasileira, que é a reforma no imposto de renda’. Mas no meio disso tudo, tinha um filme, que era o ICMS, que o Serra queria, porque ele serviu como um impasse que passou a existir. E se o Governo Federal, ele próprio, tinha dúvidas, depois da competição com o Serra, a reforma não tinha mais chance nenhuma de passar. (MACIEL, entrevista, 22/05/2007).

Neste sentido, a dimensão do conflito era muito mais ampla. Ou seja, além do atrito existente entre a Comissão Especial e o Executivo, mais especificamente, com a equipe econômica, evidenciou-se o conflito dentro do próprio Executivo, entre os

Ministros José Serra e Pedro Malan. Reforçando tal argumento, quando questionado se havia consenso no Executivo em torno dos caminhos da reforma tributária, Maciel (2007) argumenta:

Não, não havia. Da reforma tributária não, da reforma do ICMS. É porque era sobre ela a divergência entre o Serra e Malan. Não havia consenso e aí dado que afloravam que as intenções regionais, São Paulo contra o Nordeste, Zona Franca de Manaus, todas as questões da assimetria que existia, ficou difícil. Mas é que também existiam muitas divergências, por exemplo, com a Comissão que tinha como presidente Germano Rigotto, e o relator Mussa Demeas, que produziu um Substitutivo teórico em que eu fui tecnicamente, absolutamente contrário àquilo. Ele invalida toda a nossa reflexão. Então, diziam que eu era contra a reforma. Eu não era contra a reforma, eu era contra aquela discussão da Comissão. (MACIEL, entrevista, 22/05/2007).

Evidenciou-se, portanto, que o cenário era bastante complicado para o desenvolvimento de qualquer tipo de discussão que pudesse levar a um consenso. Havia divergências sérias não somente quanto à técnica da questão tributária, mas, sobretudo, as relações inter e intra-poderes eram bastante tortuosas.

Além do alto custo político envolvido, naquele momento, havia ainda, o temor da União em perda de receita, conforme ressalta Eliseu Rezende (2007). O parlamentar destaca que o Governo Federal sempre teve a preocupação de deixar claro que a reforma não impusesse perdas à União, aos governos estaduais ou municipais, o que, na visão de Rezende (2007), seria impossível. Segundo o parlamentar, “*À época aventou-se até a possibilidade de se recorrer aos fundos de compensação, mas houve muita desconfiança por parte de quem perderia arrecadação e nada foi pra frente*”.⁴⁹

A indefinição quanto à arrecadação de cada ente subnacional, o temor de perda de receita da União e a falta de consenso, produziam altos riscos para a reforma tributária naquele momento e impunham uma difícil escolha para a continuação ou não daquelas discussões. O fato de a União ter perdido grande parcela de recursos, com a descentralização promovida pela Constituição de 1988, parece ter criado *path dependency*, onde qualquer mudança que implicasse perdas para o Governo Central não seria bem acolhida. Além disso, havia uma desconfiança mútua, segundo Mattos Filho (2007), entre os entes federados, para a determinação dos níveis de arrecadação:

⁴⁹ Eliseu Rezende, entrevista, 23/05/2007.

No caso da reforma tributária, o consenso é inatingível. Tanto que você tem uma discussão muito grande para saber se o conteúdo das reformas deve conter poucas coisas, e um por um ou se um projeto, vai. A minha visão é que se você tiver algo muito complexo pra abranger o todo, não anda nada. Agora o Legislativo e o Executivo precisam ter um plano claro pra ir mandando pedaços para apreciação no congresso. Então, é razoável você juntar todos os tributos incidentes sobre o consumo, ICMS, ISS, as Contribuições. Agora, como é que faz a divisão? Quem arrecada? Enfim, você tem um jogo de desconfiança, um jogo muito forte de poder e de interesses não altruísticos. Aí o presidente Fernando Henrique tirou o time de campo, porque ele viu que não tinha força suficiente no congresso pra propor alguma coisa que o Executivo não saísse depenado, e aí morreu. Mas estudos pra se fazer uma reforma são mais que suficientes para se fazer mais de dez reformas. O problema não mais acadêmico, o problema não é mais científico, o problema não é mais de falta de dados. O problema é político. (MATTOS FILHO, entrevista, 02/05/2007).

Neste sentido, o papel do Executivo, naquele momento, era, no mínimo, decorativo, pois, além de não promover um estabelecimento de um consenso com a Comissão Especial, ainda possuía fraturas internas graves, dentro da própria equipe econômica, proponente da reforma. Por este motivo, é possível ressaltar que não havia o interesse por parte do Executivo, em continuar com os debates e levar a proposta à votação no Plenário. Esta foi a visão da maioria dos parlamentares envolvidos na época dos debates e endossada até mesmo por um parlamentar da base governista, Luis Carlos Hauly (2007):

O interesse sempre é do governo. O modelo presidencialista brasileiro, a figura do Presidente, do Governador e do Prefeito, ela é imperial. Porque imperial? Porque as coisas só acontecem com a determinação, a palavra primeira e única é do Executivo. Pra mim o maior erro do Plano Real foi não ter feito a reforma tributária. O sistema tributário é mais da metade do erro. Você tem erros nos recursos humanos, da política salarial, o não-enfrentamento de uma série de outras questões, previdenciárias e trabalhistas. Mas o responsável pela paralisação dos debates foi o Governo. O Executivo. A equipe econômica é que torna o sistema tributário inadequado e tomar uma iniciativa de qual seria o melhor modelo. (HAULY, entrevista, 03/05/2007).

No entanto, quando questionado sobre os motivos que levaram à não concretização da matéria, naquele momento, Maciel (2007), na época, Secretário da Receita Federal, é enfático ao afirmar que a reforma tributária aconteceu, com grandes mudanças, segundo ele, no Imposto de Renda:

Houve uma reforma. A maior reforma tributária contemporânea foi no imposto de renda. A reforma no Imposto de Renda brasileira é, pelo menos, dentro da minha avaliação como Secretário da Receita e diante de observadores internacionais, é a maior reforma que agora existe e antes não existia. Então, resolvemos investir nessa área e investir na administração dessa área. Ou seja, delegamos novas tecnologias da informação, de conexão à Internet, que antes não existia e passou a existir. Porque no Brasil considera-se que reforma tributária é a reforma tributária convencional. (...) Quer dizer, uma reforma ampla é desnecessária e impossível. Eu disse desnecessária porque a questão tem que ser tratada pontualmente, com objetividade, senão ela não é uma reforma. Não existe reforma tributária. Reforma tributária para reformar o que? Qual reforma tributária o governo quer? (MACIEL, entrevista, 22/05/2007).

Mas em meio a esse cenário conturbado, surgiu uma questão importante: mas porque, afinal, o Presidente Fernando Henrique Cardoso não interveio nestes conflitos políticos, buscando uma conciliação, ao menos dentro do Executivo, entre José Serra e Pedro Malan, para dar continuidade ao processo de votação, e, sobretudo, para tentar uma negociação com a Comissão Especial? Pois, a PEC que reformularia o sistema tributário adveio do próprio Executivo. Então, quais os motivos que levaram FHC a não interferir, buscando uma negociação, uma vez que os debates e os trabalhos eram intensos?

Marcos Cintra (2007) fornece importante consideração a respeito desta questão:

Realmente, a reforma tributária não avançou no governo FHC porque ele não tomava partido. É parte de sua característica pessoal não criar problemas internos, e sempre que eles surgiam, preferia não se envolver. Se por um lado foi bom, ao não gerar conflitos no governo, por outro resultou em paralisia de ações e de reformas, que não aconteceram em todo o seu governo. Esta é minha opinião. Não houve, creio eu, razões técnicas para ter adotado esta atitude, apenas razões políticas. (CINTRA, entrevista, 09/05/2007).

No entanto, Maciel (2007) fornece dados que mascaram o conflito político com fatores econômicos, como evidenciado nos dados abaixo:

Não sei quais os motivos pelos quais o Presidente Fernando Henrique não interveio no assunto. Posso tão-somente especular: a) a complexidade da matéria, cuja solução jamais será evidente por si mesma; b) a convicção de que o tema encontraria uma forte resistência política dos Governadores e Prefeitos e, por via de consequência, pouco viável; c) a atenção prioritária que haveria de

ser conferida ao Plano Real, de implantação recente. (MACIEL, entrevista, 22/05/2007).

Luiz Carlos Hauly (2007) aponta o Executivo como sendo realmente o grande responsável pelo malogro da reforma, não somente no governo de FHC, mas a falta de interesse na reforma tributária, segundo o parlamentar, parece se expandir para o governo Lula:

O Governo FHC e Lula nunca se interessaram em fazer a reforma tributária. Creio que os ex-ministros Malan e Palocci e o atual Guido Mântega, nunca entenderam a necessidade básica de termos um sistema tributário nos moldes dos países do primeiro mundo. (HAULY, entrevista, 03/05/2007).

Os fatores apontados pelos entrevistados têm muita relevância, uma vez que, como as discussões iniciaram em 1995, provavelmente podemos supor que o Presidente não se manifestou publicamente pela divergência política em torno da reforma devido à reeleição, com a qual ele necessitaria do apoio dos governadores envolvidos. Interferir nos interesses de um desse estados não seria, portanto, para os interesses individuais do Presidente, uma atitude muito inteligente. Já no segundo mandato, como destacado pelo próprio Maciel (2007), a implantação do Plano Real, foi o grande “trunfo” do governo, naquele momento, e de certa maneira, desviou a atenção para a reforma tributária. Além disso, existiam outras reformas que estavam na pauta, como a Reforma da Previdência e a Reforma Administrativa, que demonstravam mais facilidade na negociação com os atores envolvidos, para a aprovação, como se verá no item seguinte e que, de certa maneira, foram priorizadas em detrimento da reforma tributária.

Observou-se, contudo, que o Executivo, naquele momento, parecia abandonar a idéia de tocar o processo de reforma tributária, confirmando, assim, a hipótese deste trabalho, de que a proposta poderia ter malogrado em virtude da falta de interesse do Governo.

Com relação à segunda hipótese, alicerçada em uma literatura acerca do poder dos governadores, os quais poderiam ser os responsáveis pelo malogro da reforma, foi possível constatar também, se as pressões exercidas por estes, foram realmente os

únicos fatores que impediam o andamento dos trabalhos. Quando questionados se eles mobilizaram suas bancadas, para que estas agissem de acordo com os interesses dos estados, obteve-se o seguinte argumento:

Aconteceu, só que as forças se neutralizaram. Porque uns governadores eram a favor, outros eram contra. É lógico que os governadores têm muita força no Congresso. Eles conseguem realmente mobilizar suas bancadas, ainda que essas bancadas tenham também fraturas internas, de situação e oposição, mas a força é grande. Agora, como no caso da reforma tributária não houve tanta pressão, porque uns eram a favor, outros contra, não houve consenso entre os governadores. Acabamos ficando num impasse. (CINTRA, entrevista, 09/05/2007).

Percebe-se que havia pressão não de um único estado, mas de todos os estados, tornando igualitária a pressão, ou seja, uns governadores não se sobrepuseram a outros. E ainda, segundo Everardo Maciel (2007), os governadores pressionavam no sentido de angariarem mais incentivos do Governo Federal:

Os estados não querem a reforma nenhuma não. Os estados querem fazer o seguinte. Eles querem que o Governo Federal faça concessões para que eles aceitem fazer a reforma. Ou seja, então, não existe negociação. O Governo Federal tem um projeto que reforma de ICMS que muda inteiramente a concessão. Então eles não tinham interesse na reforma não. (MACIEL, entrevista, 22/05/2007).

No entanto, descobriu-se um fato bastante curioso: não somente os governadores exerceram pressão, em busca da manutenção e ampliação dos incentivos; havia um outro ator, que embora a literatura não atribua grande peso, foi citado nas entrevistas como um agente de pressão, que são os representantes dos municípios.

Uma reforma abrangente, na linha de reforma imposta, com corte nos gastos, de retirar a concorrência fiscal entre os municípios, de avançar na discussão ou não avançar na reforma, leva a grande resistência. Mesmo porque nós não sabíamos qual seria a modernização exata dos entes subnacionais. Os estados que não querem perder a possibilidade de continuar promovendo a competição e os municípios não querem abrir mão da competição. Dessa perspectiva, a mobilização dos prefeitos continua, não somente naquele momento, mas em outros também. (REZENDE, F., entrevista, 21/05/2007).

Os prefeitos exerceram pressão também sobre o Governo Federal, como destacado por Ary Oswaldo Mattos Filho (2007), que faz uma retrospectiva, na qual aponta o poder dos governadores, mas dos prefeitos também, não somente naquele momento, mas em outros momentos de reformas:

Então, se você conversa com funcionários federais, aqueles de carreira, que estão lá há muito tempo, do primeiro escalão, eles têm uma lembrança muito ruim da época do presidente Sarney, que foi a Constituinte de 88, que, em troca de passar o mandato de quatro para cinco anos, ele perdeu completamente o controle sobre o Congresso e aí houve a criação dos Fundos de participação, dos Fundos Especiais e a União foi depenada em favor dos estados e municípios porque os governadores e fundamentalmente os prefeitos, eles controlam as bancadas federais. Se você perguntar quem tem mais força, se o governador ou o prefeito da região ou os prefeitos das regiões das quais o deputado foi eleito, eu diria os prefeitos. (MATTOS FILHO, entrevista, 02/05/2007).

Mattos Filho (2007) diferencia o tipo de pressão exercida pelos governadores e aquelas exercidas pelos prefeitos:

O governador é importante enquanto breque, porque fundamentalmente a reforma pressupõe mexer no ICMS, que é o grande imposto arrecadatório dos estados, e aí surgem discussões em que você vai ter que necessariamente, mudar a repartição do que existe hoje. Cobra no destino, cobra na origem, tem o sistema de barquinho, paga na fronteira, não paga, quem controla, quem não controla, é bom ter guerra fiscal, não é bom ter guerra fiscal, isso é um problema dos estados. O problema dos prefeitos é outro. Me dê um aumento da arrecadação que eu aprovo a reforma. E foi o que o presidente Lula acabou de fazer agora. Deu 1% e os prefeitos vão correndo agora no congresso para aprovar a prorrogação da CPMF. (MATTOS FILHO, entrevista, 02/05/2007).⁵⁰

⁵⁰ O dado do entrevistado é comprovado com matéria publicada no jornal Folha de São Paulo, com a seguinte notícia: “Lula acena com R\$1,3 bilhões por ano a mais para municípios”, Folha de São Paulo, 11/05/2007, caderno A5. Diz textualmente a matéria: “Pressionado pela presença de 3.000 prefeitos em Brasília, o presidente Luiz Ignácio Lula da Silva acenou com mais verbas para os municípios e afirmou que a reforma tributária que está no Congresso não interessa mais ao Planalto. O que mais agradou aos prefeitos da 10ª Marcha em Defesa dos Municípios, aberta ontem, foi a decisão de propor à base aliada que vote, separadamente à proposta de reforma tributária que está parada no Congresso, o aumento do Fundo de Participação dos Municípios, de 22,5% para 23,5% da arrecadação federal do Imposto de Renda e do IPI. Com isso, o governo diminui seu orçamento e aumenta o repasse aos municípios”. Ainda, na mesma matéria: “O aumento do FPM é uma pendência de quatro anos entre governo e prefeitos. O aumento do FPM foi oferecido pelo governo para atrair o apoio dos prefeitos à reforma, que ficou paralisada no Congresso por falta de consenso político. A partir daí, cresceu a pressão para desmembrar o texto e votar apenas o benefício às cidades, o que o governo rejeitava”.

Convém ressaltar que verificamos com as entrevistas, que a força dos prefeitos é superior ao que a literatura aponta, pois esta sugere que o prefeito possui um poder residual de pressão frente ao Executivo. No entanto, reiterando o argumento da força dos representantes dos municípios, citamos um exemplo das eleições passadas, em que o Governo Lula, buscando a reeleição, promoveu grande parte de sua campanha, buscando apoio ao lado dos prefeitos de várias cidades; na verdade, tal atitude foi original, na medida em que há o consenso de que o município é o ente que está mais perto do cidadão, proximidade que se torna mais difícil com o governador de estado.⁵¹ Neste sentido, conseguindo o apoio do prefeito, com aparições públicas com o mesmo, é natural que o cidadão perceba também, que o Presidente está mais próximo deles, podendo, desta maneira, realizar melhorias para suas cidades. E o aumento recente do Fundo de Participação dos Municípios, citado por Mattos Filho (2007), pode ser considerado também, hipoteticamente, como um indício de que o Presidente Lula retribuiu o apoio recebido nas eleições passadas.

Com tais dados, pretende-se sugerir que futuros estudos abordem as relações estabelecidas não só entre Governo Federal e estados, mas fundamentalmente, que se percebam melhor as relações entre Governo Federal e municípios. Neste sentido, na época das discussões sobre a reforma tributária, obviamente havia pressões dos governadores, mas também os prefeitos buscavam “um lugar ao sol”, e, desta maneira, questionamos a idéia de que os governadores são os únicos responsáveis pela paralisação de matérias importantes, como a literatura aponta.⁵² A presença de prefeitos e governadores foi constante também, em outros momentos de reforma, como, por exemplo, durante as discussões para a Reforma Fiscal, no Governo Collor:

A primeira vez que eu tive reunião com os Secretários de Fazenda, estavam todos munidos com suas planilhas de arrecadação, de gasto, e quanto implicaria a eventual proposta na diminuição da arrecadação e quanto mais eles precisariam pra tocar os seus respectivos estados. Ou seja, a primeira coisa que um Secretário de Fazenda faz, não é o Governador, não é o Ministro, é o Secretário da Fazenda. A primeira coisa que eles fazem é levantar a situação pela planilha mensal que eles tem. Então é aritmética. Num primeiro momento, as propostas são analisadas aritmeticamente. No tempo em que aconteceu a reforma fiscal, você tinha várias outras propostas de reforma tributária andando, feitas por advogados. Só que nenhum deles fez

⁵¹ Tal afirmação pôde ser comprovada em entrevista realizado com secretários municipais de finanças.

⁵² Remeto-me à idéia de Abrúcio, em Barões da Federação, 2002, em que o autor destaca os governadores como os atores políticos mais importantes, com grande poder de veto.

conta. E a primeira coisa que os estados e municípios fazem é conta. Então, não adianta uma proposta elegante, que tira isso daqui, passa pra lá, se você não recheia isso com os prefeitos, os governadores, os seus secretários, os ministros da fazenda, não sai. (MATTOS FILHO, entrevista, 02/05/2007).

O parlamentar em tela destaca, ainda que ele acredita que os deputados são influenciados financeiramente pelos governadores, mas politicamente pelos prefeitos, com os quais têm uma ligação direta. Tal argumento é, em parte endossado em pesquisa realizada com os Secretários de Finanças de duas cidades do interior de São Paulo⁵³, onde ambos ressaltaram que o prefeito tem ligações diretas com Deputados Federais, os quais, em determinados momentos, trazem muitos benefícios para a cidade, como ajuda financeira para construção de hospitais, compra de novas ambulâncias, ajuda para a criação de centros comunitários, etc. Além disso, os deputados, estabelecendo esta relação direta com os municípios, garantem apoio eleitoral e, mais do que isso, ganham a simpatia dos cidadãos, para angariar votos para futuras legislaturas.

5. A reforma tributária na agenda do Executivo

Mapeados os fatores que permearam a discussão, cabe ressaltar a agenda do Executivo naquele momento. Para isso, o trabalho de Melo (2002) é interessante de destacar, pois ele aborda, em perspectiva comparada, a reforma da Previdência, a Administrativa e a Tributária, que também ocupavam a pauta naquele momento. Como salienta o autor, se uma reforma implica mudanças em várias áreas, simultaneamente, sobretudo se os custos forem concentrados, a probabilidade de formação de coalizões vencedoras se reduz significativamente:

Uma coalizão vencedora para uma dimensão da proposta seria derrotada por outra, majoritária na votação de outra dimensão. Isto foi, de fato, o que aconteceu com as reformas tributária e da previdência. Nesses casos, há o risco potencial de formação de ‘ciclos condorcetianos de preferências’, através dos quais uma proposta que

⁵³ Refiro-me às entrevistas realizadas com os Secretários de Finanças de dois municípios pequenos do interior de São Paulo, como ressaltado em notas anteriores. A escolha de tais municípios baseou-se no fato de, por serem considerados pequenos, gostaríamos de apurar qual o grau de dependência dos mesmos em relação às outras esferas, como os estados e a União. O roteiro destas entrevistas encontra-se ao final, em Apêndice.

derrotaria aquela apresentada pelo governo seria derrotada pela proposta de manutenção do *status quo*. Se este último é preferível à proposta do Executivo, o resultado é paralisia decisória. (MELO, 2002, p. 179).

De fato, a reforma tributária previa, como assinalado acima, perdas para os estados do Amapá, Pará, Minas Gerais e até mesmo São Paulo, caso fosse adotado, por exemplo, a mudança de cobrança no ICMS. Além disso, a eliminação da guerra fiscal era uma bandeira de São Paulo, mas não era bem vista pelos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que se utilizam desses incentivos.

No caso da reforma Administrativa, os ganhos fiscais levou a área da Fazenda a negociar com os estados o apoio à aprovação da matéria, uma vez que utilizava a renegociação de suas dívidas como moeda de troca. Movimento semelhante ocorreu com a reforma da Previdência. Isto porque as mudanças que ocorreriam com a Previdência e com a reforma Administrativa implicariam redução considerável do gasto público: “*A estimativa destes ganhos constituiu-se em ingrediente central da retórica da mudança*” (MELO, 2002, p. 180). No caso da reforma tributária, há uma diferença com relação às demais, pois o grau de incerteza quanto aos efeitos das políticas era enorme. A reforma representava não uma elevação da carga tributária, grande temor dos atores envolvidos, mas elevava os custos fiscais devido às incertezas de compensação de perdas estaduais. Além disso, como ressalta Melo (2002):

Um problema adicional na reforma tributária é que os atores, nessa arena, têm altas taxas de aversão ao risco em relação aos efeitos de mudanças. Essa característica é intrínseca à política tributária enquanto área temática (*issue área*) e contrasta marcadamente com as outras áreas de política pública. Essa aversão é consistente com a firme crença dessas burocracias setoriais que ‘imposto bom é imposto velho’. Esse viés pró *status quo* tende a converter as políticas tributárias em experiências incrementalistas onde os ‘legados de política’ são importantes. (MELO, 2002, p. 181).

Cabe destacar que a agenda do Executivo, naquele momento, não era prioritária para todas as reformas. Havia diferença por parte deste poder no tratamento delas. A reforma tributária foi marcada pela presença dos setores burocráticos, como o IPEA, o

Ministério da Fazenda e do Planejamento e a Secretaria da Receita Federal. O conflito era tão acentuado que o Ministro da Fazenda se recusou a defender a proposta no Congresso, cabendo ao Ministro da Justiça tal tarefa. O contrário acontecia com as outras duas reformas, como destaca Melo (2002):

As reformas previdenciária e administrativa foram marcadas pela intensa atuação de seus mentores no Congresso e em vários fóruns. No início, a reforma administrativa desfrutava de baixa visibilidade (salvo no que se refere à questão da estabilidade) e pouco suporte no âmbito do Executivo. Paradoxalmente, este último fator permitiu ao Ministro Bresser Pereira maior espaço, potencializado em virtude do baixo nível de resistência encontrado no seio do Executivo. Gradualmente, uma coalizão pró-reforma se forjou, que incluía os governadores e os Ministérios do Planejamento e Fazenda em virtude da crescente visibilidade dos ganhos concentrados (no primeiro caso) e fiscais que aquela possibilitava. A aprovação da emenda da reeleição foi decisiva para realinhar a estrutura de incentivos com a qual esses atores se deparavam. Com a formação desta coalizão, os interesses fiscais da reforma passaram a subsumir os interesses de mudança institucional associadas ao ‘novo gerencialismo público’. (MELO, 2002, p. 182).

Não se pode esperar, portanto, que em uma área que implique custos concentrados seja tratada de forma similar a outras reformas, cujos custos são menores ou no limite, menos concentrados. Sobretudo porque a propensão do Executivo em negociar concessões com atores que possam vetar a proposta varia segundo a área de política. Segundo Melo (2002):

Supondo-se que um conjunto de anos o número de iniciativas em áreas que imponham perdas concentradas seja atipicamente alto, a taxa de sucesso em termos de aprovação de medidas será diferente de outros anos com características diferentes. Não se pode esperar que uma reforma numa área como a tributária, cujos atores exibem taxas de aversão ao risco muito maiores que nas demais, o grau de ousadia do Executivo seja o mesmo que em outras. O Executivo tenderá a propor menos propostas do que em outras áreas. O padrão incremental de recuos e avanços da reforma é consistente com essa característica da área tributária. (MELO, 2002, p. 190).

Comparativamente a outras reformas que ocupavam a agenda do Governo Fernando Henrique Cardoso, observa-se, portanto, que a reforma tributária possuía uma série de desvantagens, devido a todos os aspectos aqui apresentados. Neste sentido,

como não houve a realização da reforma naquele governo, a necessidade está sendo postergada para os futuros presidentes, como é o caso do Governo Lula, onde, no primeiro mandato não conseguiu implementá-la, tentando remodelações agora no segundo mandato. Apesar de não ser objeto de estudo do presente trabalho, o item a seguir abordará como a reforma tributária está sendo tratada pelo Governo Lula, dado que ela não aconteceu no governo de seu antecessor.

6. Expectativas para a reforma no Governo Lula

Ao tomar posse em 2003, o Presidente Luís Ignácio Lula da Silva assumiu a necessidade de realizar medidas pontuais no sistema tributário. Em maio de 2003, editou a Medida Provisória nº 107, que elevou o COFINS para as instituições financeiras de 3% para 4% e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) para as empresas prestadoras de serviço, ampliando a base de cálculo de 12% para 32% do faturamento para aquelas que pagam IR por lucro presumido. Essas alterações promoveram um aumento na arrecadação destes tributos.

A mudança de grande alcance foi a transformação da COFINS em um tributo sobre o valor agregado. Em outubro de 2003, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 135, transformada na Lei nº 10833/2003 que majora a alíquota de 3% sobre o faturamento para 7,6% sobre o valor agregado a partir de fevereiro de 2004 para a maioria dos setores econômicos, embora mantenha cumulativa para boa parte deles. Comparando os resultados da antiga COFINS com a nova contribuição sobre o valor agregado, observa-se que a mudança tal como efetivada assegurou um forte aumento de arrecadação. Segundo dados da Receita Federal, previa-se um aumento de R\$ 4,4 bilhões na arrecadação da COFINS pela incidência sobre as importações de bens e serviços. Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, apenas no primeiro trimestre de 2004, verificou-se um aumento na arrecadação da COFINS de R\$ 2,24 bilhões, representando um aumento de 16% com relação ao ano de 2002.

Outra mudança que vale a pena ressaltar é que os prefeitos, com o apoio do Governo Federal, que incluiu o projeto na convocação extraordinária, conseguiram com

que o Congresso aprovasse a Lei que amplia a base de cobrança do ISS de 101 para 208 itens, que passou a vigorar a partir de 2004. A base de tributação do ISS passou a incidir sobre serviços de informática, serviços bancários, serviços de saúde e de educação e serviços de jornalismo. Tal alteração aumentou significativamente a arrecadação do ISS.

Ou seja, tanto o Governo Fernando Henrique Cardoso, como o Governo Lula, promoveram mudanças pontuais no sistema tributário brasileiro. Tais medidas, editadas por Medidas Provisórias e sancionadas, posteriormente em lei, embora intencionassem a melhoria da qualidade dos tributos, na verdade produziram um aumento de arrecadação dos entes federados.

Convém ressaltar que o governo Lula, após uma ampla negociação política principalmente com os governadores, encaminhou ao Congresso Nacional a PEC nº 42/03. Essa PEC, após aprovada na Câmara, foi encaminhada ao Senado Federal, no qual sofreu várias modificações. O Senado dividiu a proposta de reforma tributária em duas partes. A primeira foi aprovada através da EC nº 74 e sancionada pelo Poder Executivo. A outra parte, referente ao ICMS, foi novamente encaminhada para a Câmara, onde foi modificada e transformada na PEC nº 255, que tramita atualmente.

As principais medidas contidas na PEC nº 42 e sua modificação através da EC nº 74, aprovada no Senado, são as seguintes:

- **Imposto sobre a Renda e o Patrimônio:**

- regulamentação do imposto sobre grandes fortunas;
- determinação da progressividade para o Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doações, de competência estadual;
- determinação da progressividade para o Imposto municipal sobre Transmissão Intervivos, permitindo alíquotas diferenciadas em função da localização ou uso do imóvel;
- transferência do Imposto sobre Propriedade Rural (ITR) para os estados e Distrito Federal, permitindo a progressividade e mantendo a legislação federal; assegura que 50% dos recursos serão destinados aos municípios no qual se localiza o imóvel;

- estabelece que, no caso de instituições financeiras, a alíquota do CSLL não pode ser inferior a maior alíquota prevista para as demais empresas;

- renda mínima: previsão constitucional de uma renda mínima concedida às pessoas mais pobres com a participação da União, estados e municípios para o pagamento dos benefícios.

- **Prorrogação da DRU (Desvinculação das Despesas da União):**

- a DRU foi prorrogada até este ano (2007). A questão é a seguinte: a União aumenta suas receitas através de contribuições, as quais não precisa repartir com Estados e municípios. O problema é que a Constituição determina que a receita das contribuições deve ser utilizada para serviços como a seguridade social, saúde e educação. No entanto, a DRU permite a utilização livre de 20% dos recursos, sem nenhuma vinculação a nenhuma outra área.

- **Contribuições Sociais:**

- a CPMF é prorrogada até 2008, com alíquota de 0,38%. Além disso, a EC autoriza a União, os estados e municípios a instituir esta contribuição decorrente de obras públicas, tendo como limite a despesa realizada.

Após aprovada pela Câmara dos Deputados, a parte referente ao ICMS da PEC nº 42 foi modificada pelo Senado. Isso exigiu que o capítulo da reforma que trata das alterações do ICMS voltasse à Câmara através da PEC nº 255. Os principais pontos da PEC nº 255 são:

- **Unificação:**

- a lei Complementar que disciplina o ICMS poderá ser proposta por um terço dos governadores ou por mais da metade das Assembleias Legislativas. Para assegurar a unificação das 27 legislações estaduais em uma lei federal, o CONFAZ seria substituído por um Colegiado, integrado por representantes de cada estado, do Distrito Federal e da União. O Colegiado terá duas diferenças em relação ao CONFAZ. A primeira é que, enquanto no CONFAZ a aprovação é por unanimidade, no Colegiado será de pelo

menos 4/5 de seus membros. Além disso, o Colegiado terá atribuições mais amplas que atualmente possui o CONFAZ.

- **Redefinição de alíquotas e o aumento da carga tributária:**

- o Senado definirá por meio da resolução aprovada por 3/5 de votos (atualmente é por maioria absoluta) as cinco categorias de alíquotas que deverão prevalecer em todo país. A sugestão é de 4% (especial); 12% (reduzida); 15% (padrão); 18% (ampliada) e 25% (Seletiva).

- **Isenções:**

- A EC isenta as microempresas e exportações (que já existe pela Lei Kandir). Além disso, abre a possibilidade de isentar: energia elétrica de baixo consumo, alimentos de primeira necessidade, medicamentos de uso humano e insumos agropecuários.

- **Recolhimento do ICMS na origem, mantendo alíquota interestadual e o passeio de notas fiscais:**

- a EC permite que o ICMS seja cobrado integralmente no estado de origem, mas continue sendo distribuído entre o estado de origem e o estado de destino, segundo a proporção determinada pela alíquota interestadual.

- **Fundo de Desenvolvimento Regional:**

- a PEC nº 225 cria um Fundo que deverá destinar recursos para as regiões mais pobres. Os recursos destinados ao fundo deverão obedecer aos critérios de repartição dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios da seguinte forma: 93% nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 7% nas áreas menos desenvolvidas do Sul e Sudeste. A fonte de recursos será 45% do aumento de arrecadação do IPI decorrente da extinção dos créditos de incentivos fiscais.

- **Incentivos e benefícios fiscais:**

- no que se refere à guerra fiscal, a PEC nº 255 limita-se a remeter a lei complementar a regulamentação dos prazos de vigência dos incentivos e benefícios fiscais já concedidos

pelos estados. Proíbe, no entanto, a partir da data de promulgação da EC a concessão ou prorrogação de incentivos e benefícios fiscais ou financeiros relativos ao ICMS.

Neste sentido, a proposta encaminhada pelo Governo Lula previa um enfoque na cumulatividade das contribuições e nas distorções do ICMS, comprometendo-se, contudo, a não aumentar a carga tributária. Além disso, fazendo uso de medidas provisórias, o atual Governo promoveu modificações nas contribuições como o PIS/PASEP, COFINS e CSLL. No entanto, as mudanças profundas deverão ocorrer no ICMS, cujas medidas, se aprovadas, deverão simplificar a tributação deste imposto e dificultar fraudes.

No entanto, a pesquisa de campo trouxe visões distintas acerca das expectativas para a promoção da reforma tributária no Governo Lula. Existem posições otimistas, que acreditam que alguns pontos serão solucionados:

Bom, eu acho que pode sair um pedaço, que são as mudanças no ICMS. Dificilmente nós teríamos uma junção de todos os impostos incidentes sobre o consumo. Acho que uma discussão sobre o ICMS, se no destino ou na origem, fundo de compensação. Isso tudo ta pronto, é só puxar da cartola que ta pronto. Você pega Kandir, Haully, Dornelles, Roberto Campos, você tem *papers* e mais *papers* que foram produzidos com isso. (MATTOS FILHO, entrevista, 02/05/2007).

Mas existem posições pessimistas em torno da continuidade dos debates, pelo Governo Lula:

Hoje, em termos de reforma tributária, se continua elaborando o mesmo erro feito na legislatura 99-2003. Ou seja, o modelo que se tem na cabeça, hoje, no governo, no Ministério da Fazenda, é uma reforma tributária que unifique os vários tributos em torno de um IVA nacional. Eu acho que estão elaborando o mesmo erro, repetindo o mesmo erro. A criação de um IVA num estado federativo é um erro, principalmente quando este tributo tem uma forte gerência dos entes subnacionais. Então, eu acho que a linha da reforma tributária que poderia avançar hoje e que contaria com a simpatia da sociedade é uma proposta como essa, que ao invés de criar e fortalecer os impostos declaratórios convencionais, vai diminuindo a importância destes tributos e aumentando a importância de tributos modernos, como é a CPMF, que tem essas características, de automaticidade, transparência, etc. As críticas que são feitas à CPMF, que é um imposto cumulativo, em cascata, etc, eu tenho consistentemente refutado. Demonstrei que são críticas infundadas, ninguém, até hoje,

refutou teoricamente o conceito, esse posicionamento, de modo que eu acho que há um enorme preconceito quanto a esse tipo de imposto. E enquanto esse preconceito continuar existindo, a reforma tributária vai continuar patinando, porque a linha de continuar na linha do IVA já comprovou que não vai jamais produzir consenso mínimo necessário pra reforma tributária avançar. (CINTRA, entrevista, 09/05/2007).

Cintra (2007) acredita que a reforma abordará medidas pontuais, promovendo alterações pequenas:

A única coisa que se tem a fazer são modificações pontuais, aqui e acolá, atendendo aos interesses ora do Governo Federal, ora dos estados, atendendo necessidades específicas de municípios, e com isso, pontualmente, vai se criando um verdadeiro Frankstain tributário, que não tem mais conserto e que perdeu todas as suas características, na medida em que ele é alterado de acordo com os interesses momentâneos e perdeu a visão do conjunto. Então eu diria que eu sou muito pessimista em relação à reforma tributária e enquanto a sociedade não manifestar, não se mobilizar para uma reforma tributária moderna, não declaratória, simplificadora, automática, eletrônica, como é o projeto de imposto único, nós vamos continuar vivendo esse drama. (CINTRA, entrevista, 09/05/2007).

Os entrevistados apontaram, no entanto, que hoje no Governo Lula a reforma tributária está com maiores oportunidades de implementação:

Durante todo o tempo, no Governo FHC, a verdade é que a discussão da reforma sempre envolveu posições conflitantes ante o risco claro, pelas partes envolvidas, das três esferas de governo, de perda de receita diante de demandas sociais crescentes e alarmantes. Como discutir um assunto tão técnico num meio tão político? IVA e IVV foram o que mais, em determinado momento, obtiveram consenso. Mas hoje o momento é outro. Estamos diante de outra realidade econômica mundial. O país está parado em termos de desenvolvimento e investimentos. Nosso PIB não dá mostras de vigor. O Congresso é outro. A oposição é outra. Obrigatoriamente precisamos pensar no pacto federativo, nas reformas política, fiscal e tributária. E na previdenciária! Precisam caminhar juntas para o êxito do país, negociadas com a sociedade no âmbito do Congresso Nacional. Mas ao que tudo indica, as reformas seguirão sendo fatiadas. (REZENDE, E., entrevista, 23/05/2007).

Apesar da reforma tributária ser necessária, entrevistados como Haully (2007) e Maciel (2007) não acreditam que haverá sua concretização agora no governo do presidente Lula, o qual é alvo também de críticas quanto à reforma:

O governo diz que não faria uma reforma tributária, depois disse que faria. O governo está mandando a CPMF e a DRU, e ao mandar a CPMF e a DRU já é uma finalização de que ele não quer uma reforma tributária. Ele quer manter o *status quo*, a arrecadação crescente. Nestes últimos 12, 15 anos, a marcha da voracidade, da insensatez, da insanidade tributária brasileira só aumentou. Porque nós temos carga tributária potencial para quase 55% do PIB. (HAULY, entrevista, 03/05/2007).

E ainda:

Não haverá reforma tributária no Governo Lula. Ele vai se limitar às mudanças na CPMF e DRU. Porque o governo Lula não é um governo reformista. O governo Lula é um governo do ‘deixe acontecer, deixe tudo como está. Deixe a coisa acontecer’. Ele espera que as próprias forças encontrem a solução. E nem uma área, nem uma esfera tem a solução. (MACIEL, entrevista, 22/05/2007).

Neste sentido, as dificuldades para a aprovação da reforma tributária no Governo Lula não diferem muito daquelas encontradas pelo governo Cardoso, expressando, assim, o profundo conflito de interesses entre os principais atores envolvidos. Os contribuintes, particularmente os setores empresariais desejam a simplificação do sistema de arrecadação, pleiteando uma redução da carga tributária; os governos estaduais aceitam mudanças desde que isso não signifique a perda de arrecadação e, mais do que isso, perda de legitimidade frente às outras esferas subnacionais e do *status quo*; o Governo central, por sua vez, receoso na aprovação da matéria, em vista dos custos políticos e econômicos envolvidos, compromete-se genericamente em não aumentar a carga tributária. Forma-se, assim, um frágil acordo político em torno da reforma, que ainda caminha a passos lentos.

7. Conclusões preliminares

Este capítulo procurou demonstrar o principal argumento contido no início deste trabalho, a respeito dos atores que participaram na reforma tributária e, mais do que isso contribuíram para o enfraquecimento da mesma, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso. Percebemos que, além das dificuldades técnicas envolvidas, dada a complexidade da matéria, haviam muitos interesses políticos e estes foram, na verdade, o que contribuiu para o malogro da mesma. Pois os óbices técnicos existem em qualquer tentativa de reforma, mas, no entanto, eles deveriam ser resolvidos pela equipe econômica e negociados pelo próprio Executivo, o que não aconteceu entre os anos de 1994 a 2002.

Como descrito e verificado acima, a reforma tributária teve uma dinâmica muito peculiar, envolvendo atores políticos dos poderes Executivo e Legislativo, e ainda, as burocracias técnicas. Evidenciando o conflito velado entre o Executivo e a Comissão Especial, a implementação da reforma, naquele momento, era quase que impossível, devido à enorme falta de consenso. Além disso, as discordâncias entre José Serra e Pedro Malan, aguçavam as dificuldades existentes para a concretização da questão. O suposto de que a reforma poderia ter malogrado devido a uma falta de consenso entre os parlamentares que compunham a Comissão Especial foi, portanto, abandonado, visto que esta produziu seus resultados, através do Substitutivo entregue ao Executivo e, mais do que isso, a Comissão fazia apelos públicos na mídia, a respeito da necessidade de se levar a reforma à votação, como publicado em vários jornais da época.

Outra hipótese testada era a de que os governadores pudessem ser os atores responsáveis pelo malogro da reforma. No entanto, evidenciou-se claramente que eles tiveram um papel importante, mas não foram os únicos responsáveis pela paralisação dos debates, visto que existiam fortes pressões dos prefeitos que, à época, exigiam um aumento de seus níveis de arrecadação e mais do que isso, como a proposta previa a perda do ISS, obviamente os prefeitos se oporiam à reforma. Estados e municípios buscavam, ambos, um aumento exponencial de suas receitas, mas, entretanto, não tiveram influência direta na paralisação dos debates, visto que havia um fator político maior envolvido que era a falta de interesse do poder Executivo em continuar com os debates. No entanto, este trabalho considera a variável federativa como importante peça para a montagem do “quebra-cabeça” tributário. Digo isso porque, analisando a reforma

tributária nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, podemos perceber outros elementos federativos presentes naquele cenário.

Em primeiro lugar, quando Fernando Henrique assumiu a necessidade da reforma tributária, no seu primeiro mandato, uma das primeiras medidas previstas na PEC 175 era a manutenção da guerra fiscal por mais quatro anos. Ora, não causa estranheza tal fato, pois é justamente no tema da guerra fiscal que surgem as maiores divergências entre os estados e é onde se concentram os maiores custos da reforma; não era, pois, nada conveniente para o então Presidente comprar uma briga com os governadores de estado naquele momento, visto que havia a necessidade do apoio político destes, para o sucesso da reeleição em 1999. No primeiro mandato, a reforma caminhou muito lentamente, sendo que a PEC/95 até caducou, com várias medidas que tiveram que ser substituídas por outras, provando que o interesse do Executivo para a aprovação da matéria era realmente limitado.

Outro fator técnico que causava dúvidas e se transformou, posteriormente em um fator político, era com relação à desoneração de exportações, medida que, se implantada, atingiria negativamente os estados do Pará, Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso, Maranhão, Paraná e Minas Gerais. Era prevista a criação de um Fundo, para compensar estas perdas, mas as dúvidas com relação ao seu funcionamento imobilizaram a continuidade da matéria. Além disso, para o Presidente Cardoso, ir à frente com tal medida poderia, a médio e longo prazo, trazer conseqüências políticas sérias, pois os governadores destes estados certamente se manifestariam, exigindo medidas para o controle da situação.

Como ressaltado em itens anteriores, além da desoneração das exportações, a aplicação do destino, que seria implantado aos poucos no ICMS, traria algumas conseqüências perversas para os estados. O estado de São Paulo, por exemplo, exportador de produtos e serviços teria uma perda substancial de receita, estimada entre R\$ 2,5 a R\$ 11 bilhões. Outra questão federativa que merece destaque e que concentrava altos custos para a reforma eram os efeitos da implantação de alíquotas interestaduais uniformes. A medida ocasionaria, segundo os críticos, perdas para os estados menos desenvolvidos do Norte e Nordeste, que se beneficiam das alíquotas diferenciadas nas operações interestaduais realizadas com o Sul e Sudeste. Apesar de ser considerado maléfico, pois esse mecanismo facilita a sonegação fiscal, é, em

contrapartida, um meio redistributivo, amparado pela legislação, que beneficia os estados menos desenvolvidos.

Todas as mudanças assinaladas acima trariam prejuízos para os estados, tanto o combate à guerra fiscal, como a desoneração das exportações, como as remodelações no ICMS. Neste sentido, a reforma continha em si um custo não só econômico e técnico, mas fundamentalmente, um custo político muito alto, pois estaria tocando na ferida dos estados, fator que aumentava o grau de conflito. Contudo, apesar de não exercerem seu poder diretamente, os governadores foram e são, até hoje, variáveis federativas importantes para a reforma tributária, uma vez que o então Presidente não arriscaria a estabilidade de seu mandato, comprando uma briga com os estados, por uma reforma que não havia nem ao menos as dimensões exatas das conseqüências de sua implantação.

Todavia, a influência dos governadores é considerada indireta porque a proposta de reforma tributária previa alterações tanto nos estados considerados desenvolvidos, no Sul e no Sudeste, quanto naqueles considerados pobres, do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Assim, a afirmação de Cintra (2007) cabe em tal argumento, visto que o mesmo assinalou que, embora houvesse a pressão dos governadores, as forças se neutralizaram, justamente porque estavam em “xeque” os interesses de ambas as regiões do país. No entanto, Fernando Henrique sabia das conseqüências da implantação de uma reforma que pudesse causar danos a um destes estados, pois o grau de incerteza em torno da reforma era altíssimo. Indiretamente, pois, os governadores influenciaram nos caminhos da reforma e são, portanto, variáveis federativas importantes para o entendimento do fracasso da reforma.

Neste ponto, o presente trabalho diferencia-se do trabalho realizado por Marcus André Melo (2002), um dos atores que, em “Reformas Constitucionais no Brasil” faz uma análise brilhante das reformas da Previdência, Administrativa e da Tributária. No entanto, Melo (2002), em seu trabalho, não considera as variáveis federativas importantes, pois destaca que, como o Governo obteve sucesso em aprovar e prorrogar

o Fundo de Estabilização Fiscal, hoje rebatizado com o nome de DRU⁵⁴, isto foi um indício de que as variáveis federativas não tiveram tanta influência. No entanto, não se pode desconsiderar que a proposta do governo previa perdas para algumas regiões, e isso ocasionaria risco para os estados. Portanto, não se pode ignorar, também, a presença marcante das questões federativas em relação ao sistema tributário.

A explicação pelo abandono da reforma pelo Executivo, evitando o estabelecimento de negociações possui, como já destacado, uma natureza política, visto o atrito entre o Executivo e a Comissão Especial e mesmo a divergência envolvendo os Ministérios do Planejamento e da Fazenda. Em segundo lugar, havia os riscos de natureza federativa, envolvendo principalmente governadores e prefeitos. Mas pelo viés econômico, existem, ainda, outras explicações.

O Governo aprovou uma parte das medidas propostas na PEC através de legislação infraconstitucional⁵⁵ e um exemplo claro de tal afirmação foi a Lei Kandir. Além disso, em 2000, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma nova reordenação era realizada também, inclusive nos orçamentos públicos. Outras mudanças eram realizadas, ainda, pela Secretaria da Receita Federal, e implantadas posteriormente através de Medidas Provisórias e legislação ordinária, que eram as reformulações no Imposto de Renda e a criação do SIMPLES. A utilização da via infraconstitucional, além de fazer valer a lei do “menor esforço”, era uma forma simples de se obter várias alterações, sem os riscos que comumente envolvem uma mudança pela via constitucional, muito mais difícil de ser aprovada, pois o grau do conflito também é muito maior.

Além disso, outros fatores econômicos devem ser ressaltados, para explicar a falta de interesse do Executivo em ir adiante com a reforma. Houve, ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, uma melhoria da situação financeira da

⁵⁴ Este mecanismo foi criado em 1994, pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, inicialmente com o nome de Fundo Social de Emergência, depois rebatizado com o nome de Desvinculação dos Recursos da União (DRU). O DRU é essencial para o Governo, porque permitiu a desvinculação de 20% das receitas do Orçamento da União até 2004, o que representa uma mobilidade de R\$ 40 bilhões por ano, segundo dados obtidos através do site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: www.planejamento.gov.br.

⁵⁵ A respeito do uso da legislação infraconstitucional no Governo de Fernando Henrique Cardoso, ver Cláudio Gonçalves Couto, “O avesso do avesso – conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira”. São Paulo em Perspectiva, vol. 15, nº 4, 2001.

União, principalmente após a aprovação do FEF (ou DRU)⁵⁶ e da prorrogação da CPMF, o que, de certa maneira, dava uma certa “tranquilidade” para o Executivo naquele momento, que optou por manter o *status quo*. Além disso, havia uma forte taxa de aversão ao risco, como já assinalado acima, com as incertezas sobre os mecanismos previstos na PEC. Após a melhoria do quadro econômico (com a Lei Kandir e com o FEF), houve, como ressalta Melo (2002), uma “*mudança endógena de preferências ou mais acertadamente, uma atualização de preferências*” por parte do Executivo.

Neste sentido, pode-se dizer que houve um abandono do Executivo pela reforma tributária, devido a fatores econômicos, técnicos, mas fundamentalmente, fatores políticos envolvidos em torno da matéria. Vale destacar, entretanto, que a variável federativa teve um peso muito grande na decisão de não levar adiante aquele processo de reforma, visto que os interesses envolvidos, se atacados, poderiam levar à derrocada o Governo de Fernando Henrique Cardoso.

No entanto, apesar de todos os problemas, Fernando Henrique Cardoso não procurou intervir no processo de negociação, fator talvez decisivo para explicar o desfecho da reforma em seu governo. Pois, se houvesse realmente o interesse por parte daquele Presidente em torno da reforma, era necessário o estabelecimento de um consenso, que poderia ser mediado através da própria figura do Presidente, que, entretanto, não o fez. Além disso, tentando abster-se do problema, no início do segundo mandato, o Presidente FHC dizia publicamente que eram muitos os interesses contrariados e se deveria esclarecer melhor a real necessidade para o país da reforma. Ora, esse era um dos motivos pelos quais a Comissão Especial criticava tão amplamente o Executivo, pois, ele próprio foi o proponente da matéria e, logo em seguida, dizia que deveria ser avaliada a real necessidade para o país? Neste sentido, pode-se dizer que, mesmo que a reforma estivesse envolvida por fatores econômicos e técnicos, o que mais contribuiu para seu malogro foram os fatores políticos.

⁵⁶ O DRU, juntamente com a CPMF são duas fontes de recursos valiosas para o Governo Federal, chamados também de “impostos da governabilidade”. Através do DRU, é possível evitar que determinados itens de despesas fiquem com excesso de recursos parados, devido a vinculações com programas específicos, ao mesmo tempo em que outras áreas apresentam carência de verbas. Só no ano passado (2006), R\$ 80 bilhões ficaram livres das amarras da vinculação. Exemplo da importância da DRU é que em matéria publicada no dia 22/06/2007, pelo Jornal O Estado de São Paulo, há o destaque da importância destes mecanismos para a receita também do governo Lula, que já busca meios de aprovar novamente o dispositivo, uma vez que este tem o seu vencimento agora, no ano de 2007.

Considerações finais

Este trabalho buscou contribuir para o entendimento dos atores relevantes para os destinos das tentativas de reforma tributária nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, como premissa que a dimensão federativa é uma das variáveis mais relevantes nesse tema. É um trabalho que se pauta pelos pressupostos teóricos de diversas vertentes institucionalistas da Ciência Política, analisando tanto o formato federativo do Estado Brasileiro definido pela Constituição de 1988 quanto os atores responsáveis pelo malogro da reforma naquele período.

Evidenciou-se, portanto, que reformar uma Constituição é mais difícil ou quanto elaborar uma nova. Como são muitos os interesses envolvidos na sociedade, e, mais do que isso, como convivemos com um Federalismo assimétrico, que, por si só tem seus desdobramentos no campo político, reformar um texto constitucional é tarefa árdua. Tanto que as iniciativas para trazer a tona um texto mais condizente com a realidade, especialmente no que compete à reforma tributária, não foram poucas. A Constituição de 1988 surgiu, necessitando de reparos, como era sabido desde sua aprovação, na qual já estava prevista uma revisão constitucional.

Observou-se também o quanto as reformas tributárias criam *path dependent*. Analisando os debates ocorridos na Assembléia Constituinte comparativamente aos ocorridos na Comissão Especial de Reforma Tributária, iniciados no ano de 1995, percebeu-se que as questões regionais têm um papel muito relevante na política brasileira, particularmente em questões tributárias. Desde a promulgação da Constituição faz-se necessário a definição de políticas que forneçam uma melhor organização do Federalismo. Contudo, o temor de uma piora no quadro existente parece criar uma resistência a reformas mais amplas e ousadas, que poderiam contribuir para uma modernização do aparelho tributário.

Além disso, como abordado no Capítulo 2, muitos são os problemas existentes na federação brasileira, cujo desenho induziu a adoção de comportamentos não cooperativos. União, estados e municípios entram em jogos negativos de competitividade, sendo o exemplo mais evidente a guerra fiscal. Esse fenômeno contribui para aumentar ainda mais as assimetrias do Federalismo, pois opõem as várias regiões do país. No entanto, como ela tem seus resultados positivos naqueles estados

que praticam tal “guerra”, ela é um dos pontos difíceis de serem solucionados na federação.

A ausência de políticas federais de incentivo ao desenvolvimento regional também contribuem para o agravamento das desigualdades entre as regiões, as quais parecem dividir o país entre dois blocos: de um lado, Sul e Sudeste e de outro, Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Neste sentido, pode-se dizer que os problemas que hoje existem na federação são de duas óticas diferentes: primeiro a relação estabelecida entre as esferas federadas, ou seja, entre União, estados e municípios. E em segundo lugar, a diferença econômica existente entre as várias regiões do Brasil também representa um problema a ser solucionado.

É neste cenário que as tentativas de reforma tributária foram (e são) realizadas. No entanto, o foco deste trabalho foi responder à seguinte indagação: Por quê, efetivamente, a reforma malogrou, no Governo FHC? Muitos foram os fatores para tal fracasso, e podemos até mesmo, como salientado no capítulo acima, fornecer explicações através de variáveis técnicas e econômicas. Mas, o processo decisório da política, como se sabe, não se pauta prioritariamente por tais dimensões, mas sim pelas dimensões propriamente políticas.

Inicialmente, havia a suposição de que os parlamentares envolvidos na Comissão Especial poderiam ser os grandes responsáveis pela paralisação, pois o material analisado, do Departamento de Taquigrafia e Redação evidenciava claramente que estes debates eram pautados pelo regionalismo, onde os parlamentares buscavam angariar recursos para as regiões que representavam. No entanto, houve o abandono desta hipótese, quando verificado que o consenso foi estabelecido dentro dessa Comissão e com esses parlamentares; tanto que produziram o Substitutivo teórico à proposta do Governo. Houve, por parte da Comissão, uma grande mobilização, inclusive, para que a reforma fosse a votação no Plenário, o que não ocorreu.

Poder-se-ia supor que a reforma poderia ter fracassado devido à ação dos governadores de estado, pois como aponta a literatura corrente, eles são agentes com grandes poderes, inclusive para mobilizarem suas bancadas, em votações de políticas públicas importantes. No entanto, não se pode afirmar, com relação à reforma tributária, que eles foram os responsáveis pelo fracasso da reforma, por duas razões. Em primeiro

lugar, eles não foram os únicos agentes de pressão no Governo Federal, pois a presença dos prefeitos também era intensa, uma vez que a proposta visava alterar os dispositivos tributários tanto dos estados, quanto dos municípios. Além disso, não se pode afirmar que os governadores de alguns estados se sobrepujam aos de outro estado, pois a reforma pretendia interferir e modificar tanto as competências dos estados dito desenvolvidos quanto aqueles menos favorecidos. Havia, pois, como ressaltou Marcos Cintra (2007), uma “*neutralidade de forças*”, visto que as alterações eram previstas entre regiões dicotômicas.

No entanto, afirmamos aqui que os governadores são responsáveis indiretos pelo fracasso da reforma, pois para o Presidente Fernando Henrique Cardoso, não era interessante entrar em conflito com diversos estados, visto que isso poderia se tornar um fator de ingovernabilidade política, bem como poderia dificultar a passagem do Presidente ao segundo mandato. Neste sentido, cabe aqui a afirmação de que a reforma tributária é envolta por um fator estritamente político. Não foi realizada em sua amplitude no governo FHC por ausência de interesse do poder Executivo em dar continuidade aos debates e levar o projeto à votação, visto o grau de conflito existente entre os atores políticos envolvidos.

Não se pode negar, contudo, os inúmeros conflitos existentes no período, entre a Comissão Especial e o Executivo. Mas mais interessante ainda foi observar as fraturas internas dentro do próprio Executivo, entre os Ministérios da Fazenda e do Planejamento. Todavia, a omissão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, naquele momento, era um forte indício de que, realmente, havia desinteresse pela reforma. Se havia grandes atritos dentro da própria equipe econômica, era necessária a intervenção do Presidente, para o estabelecimento de uma negociação, de um acordo entre as partes envolvidas, o que não ocorreu.

Aliás, em toda e qualquer tentativa de reforma constitucional de grandes amplitudes, sempre haverá um grau elevado de conflito, os quais geralmente são intermediados pelo Poder Executivo. No entanto, o Presidente Fernando Henrique Cardoso não se manifestou supostamente porque, além dos motivos eleitorais, deveria, naquele momento, manter a sustentação de sua coalizão de governo, dado o conflito existente entre o Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda, quanto aos rumos da reforma.

Assim, respondendo à indagação central deste trabalho, a reforma não logrou os objetivos que continha porque houve um abandono da mesma, por parte do poder Executivo, devido ao conflito político existente, permeado pelas questões federativas. O desinteresse pela reforma causou sua paralisia. Entretanto, não se pode generalizar, dizendo que o Federalismo impeça sempre a realização de reformas importantes. Existem obviamente, vários problemas na federação brasileira, mas a influência dita negativa do Federalismo aconteceu, em particular com a reforma tributária. Mas outras reformas que envolviam, igualmente, as questões federativas, obtiveram resultados satisfatórios, como o caso da reforma administrativa.

Espera-se, portanto, que o atual Governo Lula - que em alguns momentos demonstrou interesse pela matéria - consiga promover alianças capazes de transpor os inúmeros óbices que envolvem o tema da reforma, que se torna essencial para a promoção do desenvolvimento e, fundamentalmente, que alcance os ideais de justiça e igualdade e que não induzam a práticas competitivas deletérias entre os estados da federação.

Referências bibliográficas

ABRÚCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Dossiê Federalismo, Curitiba, n.24, p. 41-271, jun. 2005.

_____. Reforma Política e Federalismo: desafios para a democratização brasileira. In: BENEVIDES, M. V.; KERCHE, F.; VANNUCHI, P. (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 225-265.

_____. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. 2 ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2002. 253 p.

ABRÚCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 1999. 187 p. (Série Pesquisas, 12).

ADORNO, S. Lei e Ordem no Segundo Governo FHC. **Revista Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 103-140, nov. 2003.

AFONSO, J. R. Entrevistadora: Luciléia Aparecida Colombo. Jun. 2007. 1 cassete sonoro (60 min), 3 ¾ , pps, estéreo.

AFONSO, J. R. R. et al. A Tributação Brasileira e o Novo Ambiente Econômico: a reforma tributária inevitável e urgente. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p.137-170, jun. 2000.

AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. A Capacidade de Gasto dos Municípios Brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. Brasília: **IPEA**, 2001. Mimeografado.

AFFONSO, R. B. A. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas IN: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. (Org.). **Federação em Perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **Federalismo no Brasil**: desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: FUNDAP, Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

ALMEIDA, M. et al. Expansão e Dilemas no Controle do Gasto Público Federal. **IPEA**, Brasília, Boletim de Conjuntura, n. 73, p. 89-98, jun. 2006.

ALMEIDA, M. H. T.; CARNEIRO, L. P. Liderança Local, Democracia e Políticas Públicas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n.1, p.124-147, maio. 2003.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **BIB: Revista de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, v. 1, n. 51, p. 13-34, 2001.

_____. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Dossiê Federalismo, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ANDRADE, L. A. G. de. O Município na Política Brasileira: revisitando Coronelismo, Enxada e Voto. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: UNESP, 2004, vol. 1, p. 205-222.

ARAÚJO, L. A.; MARTINS, S. Entrevistadora: Luciléia Aparecida Colombo. Araraquara: dez. 2005. 1 cassete sonoro (60 min), 3 ¾ , pps, estéreo.

A REFORMA tributária como farsa. **Jornal O Estado de São Paulo**, São Paulo, 03 nov. 1999.

ARRETCHE, M. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 112-141, jun. 1999.

_____. Quem Taxa e Quem Gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Dossiê Federalismo, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.

_____. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p.17-26, 2004.

_____. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 23-31.

AROW, K. J. **Social Choice and Individual Values**. New Haven University Press, 1963.

AVALIAÇÃO é que o Planalto tem que dar resposta a empresários e impedir Temer de tirar proveito político. **Jornal O Estado de São Paulo**. São Paulo, 26 nov. 1999, Caderno A 14.

AZEVEDO, S.; MELO, M. A. A Política da Reforma Tributária: Federalismo e mudança constitucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.12, n. 35, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 06 abr. 2005.

BANCO Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/>>. Acesso em jun. 2005.

BARRERA, A.; ROARELLI, M. L. M. Relações Fiscais Intergovernamentais. In: AFFONSO, R.; SILVA, P.L.B. (Org.). **Reforma Tributária e Federação**. São Paulo: Fundap/ Unesp, 1995.

BATISTA JUNIOR. P. N. Estado e Empresários: aspectos da questão tributária. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 41, p. 26-39, mar. 1995.

BOVO, J. M. **Federalismo Fiscal e Descentralização de Políticas Públicas no Brasil**. 1999. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Antropologia, Política e Filosofia, Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 1999.

BOVO, J. M. Gastos Sociais nos Municípios e Desequilíbrio Financeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 93-117, jan./fev. 2001.

BRASIL. Constituição 1988. São Paulo: Editora Saraiva, 25 ed., 2000.

BRASIL. Arquivos do Ministério da Justiça. Reforma Tributária. Fundação Petrônio Portella. **Revista Arquivos do Ministério da Justiça**, Brasília, a. 39, n. 168, mar. 1986.

BRASIL. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Secretaria de Programas Regionais. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Proposta para discussão. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2003.

BRASIL. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Evento: **Reunião ordinária**: proposta de reforma tributária. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. 54 p.

BRASIL. Secretaria de Política Econômica. **Gasto Social no Governo Central: 2001 e 2002**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2003.

BRASIL. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Evento: **audiência pública**. Depoente/convidado: Vittorio Emanuele Falsitta – Deputado relator da comissão de reforma tributária da Itália e Germano Rigotto – Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. 80 p.

BRASIL. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Evento: **reunião ordinária**: proposta de reforma tributária. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. 38 p.

BRASIL. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Evento: **audiência pública**. Depoente/convidado: Albérico Machado Mascarenhas – secretário de fazenda do governo do Estado da Bahia. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. 59 p.

BRASIL. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Evento: **reunião: proposta de reforma tributária**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. 39 p.

BRASIL. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Evento: **reunião ordinária**: proposta de reforma tributária. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. 54 p.

BRASIL. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Evento: **audiência pública**. Depoente/convidado: Tarso Genro –

Secretário especial do conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. 66 p.

BRASIL. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Evento: **audiência pública**. Proposta de Reforma Tributária. Depoente/convidado: Luís Roberto Ponte – Autor da Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 1995. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999. 49 p.

BRASIL. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Evento: **reunião ordinária**: proposta de reforma tributária. Depoente/convidado: Everardo Maciel – Secretário da Receita Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999. 79 p.

BRASIL. Despacho: à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a ser apreciada pelo Plenário. **Proposta de Emenda Constitucional nº 175-A**: proposta pelo poder Executivo. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.

BRASIL. Despacho: à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a ser apreciada pelo Plenário. **Proposta de Emenda Constitucional nº 41-A**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

BRASIL. **MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Disponível no endereço: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: out. 2006.

BRASIL. **MINISTÉRIO da Integração Nacional**. Disponível no endereço: <<http://www.integração.gov.br>>. Acesso em: out. 2006.

BUCHANAN, J.; TULLOCK, G. **The Calculus of Consent**. Logical Foundations of Constitutional Democracy. Michigan: University of Michigan Press, 1962.

BUGARIN, M. S.; PIRES, H. A. A. Metas de Déficit: transferências intergovernamentais e o controle do endividamento dos Estados. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 775-794, out/dez 2003.

BURGUESS, M; GAGNON, A. (Org.). **Comparative Federalism and Federation**. London: Harvester; Wheatsheaf, 1993.

CÂMARA dos Deputados. Disponível em: <<http://camara.gov.br>>. Acesso em jan. 2007.

CANO, W. **Introdução à Economia**: uma abordagem crítica. 3 ed. São Paulo: Ed. da Unesp, 1998.

CARVALHO JÚNIOR, P. H. B. Análise do Gasto da União em Ações Assistenciais ou Focalizado na População Pobre e em Benefícios Previdenciários de Fortes Impactos Sociais: 1995-2004. **IPEA**, Brasília, Texto para discussão n. 1236, p. 7-35, nov. 2006.

CINTRA, M. Entrevistadora: Luciléia Aparecida Colombo. Maio, 2007. 1 cassete sonoro (60 min), 3 ¾, pps, estéreo.

COLOMBO, L. A. A Reforma Tributária em Momentos Históricos Distintos e a Necessidade de sua Implantação. **Revista Versões**, São Carlos, n. 2, p. 67-84, jan./jun. 2006.

_____. A Reforma Tributária Necessária e Urgente. **Revista Achegas**, Rio de Janeiro, set./out. 2006. Disponível em: <<http://www.achegas.net>>.

_____. Brasil: as políticas de incentivo ao desenvolvimento regional, em uma federação desigual. In: III SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, out. 2006, Santa Cruz do Sul, RS. **Anais do evento**. Santa Cruz do Sul: Editora da UNISC, 2006.

COSTA, V. Federalismo. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer – Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004.

COUTO, C. G.; ABRÚCIO, F. O Segundo Governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Revista Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, nov. 2003.

COUTO, C. G. O Averso do Averso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, nº 4, p. 32-44, out/dez. 2001.

COX, G.; MCCUBBINS, M. D. **Legislative Leviathan**. Berkeley: University of California Press, 1987.

CRUZ, S. V. Teoria e História. Notas sobre o tema da mudança institucional em Douglass North. **Revista de Economia Política – Brazilian Journal of Political Economy**, v. 23, n. 2(90), p. 106-122, abr./jun. 2003.

DAIN, S. **Crise Fiscal e Dilema Distributivo**. 1988. Tese (Livre-Docência) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988.

_____. Experiência Internacional e Especificidade Brasileira. In: AFFONSO, R. B. A; SILVA, P. L. B. (Org.). **Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação**. São Paulo: Fundap/UNESP, 1995, p. 13-168.

DINIZ, E. **Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

DOMINGOS, J. Deputado retarda relatório da CPMF para obter cargo. **Jornal O Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 jun. 2007. Caderno Nacional, p. 9.

DOMINGUES, E. P.; HADDAD, E. A. Política Tributária e Re-Localização. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 849-871, out./dez 2003.

DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper & Row, 1957.

DRAIBE, S. A Política Social no Período FHC e o Sistema de Proteção Social. **Revista Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-102, nov. 2003.

DYE, T. R. **American Federalism**: competition among governments. Massachusetts: Lexington Books, 1990.

ELAZAR, D. **Self-Rule/Shared Rule**: federal solutions to the middle east conflict. Lanham: University Press of America, 1984.

_____. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

ELSTER, J. **Constitutionalism and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

_____. **Rational Choice**. Oxford: Blackwell Publisher, 1986.

_____. Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes. **Revue Française de Science Politique**, v. 4, n. 2, 1994.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**. Porto Alegre: Globo, 1957.

FATIA da União na carga tributária é cada vez maior, mostra IBGE. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 09 de jun. 2000.

FERNANDES, A. S. A. Path Dependency e os Estudos Comparados. **BIB**, São Paulo, n. 53, p. 79-102, 2002.

FERRAZ, A. C. C. União, Estado e Município na Constituição Federal: competências e limites. **CADERNOS FUNDAP**, São Paulo, a. 8, n. 15, p. 42-47, abr. 1988.

FIANI, R. Estado e Economia no Institucionalismo de Douglas North. **Revista de Economia Política – Brazilian Journal of Political Economy**, v. 23, n. 2 (90), p. 135-149, abr./jun. 2003.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 231 p.

GAGNON, A. The Political Uses of Federalism. In BURGUESS, M; GAGNON, A. (Org.) **Comparative Federalism and Federation**. London: Harvester; Wheatsheaf, 1993.

GALA, P. A Teoria Institucional de Douglas North. **Revista de Economia Política – Brazilian Journal of Political Economy**, v. 23, n. 2(90), p. 89-105, abr/jun. 2003.

_____. A Retórica na Economia Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política – Brazilian Journal of Political Economy**, v. 23, n. 2(90), p. 123-134, abr./jun. 2003.

GEDDES, B. **Politician's Dilemma**: building state capacity in Latin América. Madison: University of Wisconsin Press, 1980.

GÊNOVA, N. Entrevistadora: Lucilêia Aparecida Colombo. Taquaritinga: nov. 2005. 1 cassete sonoro (60 min), 3 ¾ , pps, estéreo.

GIBSON, E. L.; CALVO, E. F.; FALLETI, T. G. Federalismo Realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n.1, p. 98-123, 2003.

GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. **IPEA**, Brasília, Texto para discussão n. 706, p. 5-27, fev.2000.

GOVERNO perde em Comissão da reforma. **Jornal Folha de São Paulo**. São Paulo: Caderno Brasil, 24 nov., 1999.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. As Três Versões do Neo-institucionalismo. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HAULY, L. C. Entrevistadora: Lucilêia Aparecida Colombo. Maio. 2007. 1 cassete sonoro (60 min), 3 ¾ , pps, estéreo.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em jan. 2005.

INSTITUTO de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em abr. 2006.

KERBAUY, M. T. M. **Federalismo, Descentralização e Democracia**. Araraquara, p. 1-11, 1997. Mimeografado.

LAGEMAN, E. O Federalismo Fiscal em Questão. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A Federação em Perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.

LEAL, V. N. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Alfa-ômega, 1986.

LEITE, J. C. P. A Reforma Tributária: sua gênese, fundamentos, pontos de sustentação e ponto de discussão. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 79, jul./set. 1983.

LEVI, M. A Model, a Method and a Map: rational choice in comparative analysis. In: LICHBACH, M. I.; ZUCKERMAN, A. (Ed.), **Comparative Politics**: rationality, culture and structure. New York: Cambridge University Press, 1997.

LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A literatura norte-americana recente. **BIB**, Rio de Janeiro, n.37, p. 3-38, 1994.

LIPJHART, A. **Democracies**. New Haven: Yale University Press, 1984.

_____. **As Democracias Contemporâneas**. Gradiva. Lisboa, 1989.

LOPREATO, F. L. C. Um Novo Caminho do Federalismo no Brasil? **Economia e Sociedade**. Revista do Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, n. 9, p. 95-114, dez. 1997.

LOWI, T. **American Business, Public Policy, Case-studies and Political Theory**. World Políticas, Washington, v. 16, p. 677-715, jul. 1964.

LULA acena com R\$1,3 bilhões por ano a mais para municípios. **Jornal Folha de São Paulo**. São Paulo, Caderno A5, 11 maio. 2007.

MACIEL, E. Entrevistadora: Luciléia Aparecida Colombo. Maio. 2007. 1 cassete sonoro (60 min), 3 ¾, pps, estéreo.

MAINWARING, S. Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MATTOS FILHO, A. O. Entrevistadora: Luciléia Aparecida Colombo. Maio. 2007. 1 cassete sonoro (60 min), 3 ¾, pps, estéreo.

MCKELVEY, R. D. Intransitives in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control. **Journal of Economy Teory**, 1976.

MEIRA, J. C. O Sistema Tributário na Constituição de 1988 – os princípios gerais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Ano 26, n. 104, p. 69-82, out./dez. 1989.

MELO, M. A. O Leviatã Brasileiro e a Esfinge Argentina: os determinantes institucionais da política tributária. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 58, p. 91-128, jun. 2005.

_____. Escolha Institucional e a Difusão dos Paradigmas de Política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n.1, p. 169-206, 2004.

_____. **Reformas Constitucionais no Brasil**. Instituições políticas e processos decisórios. Rio de Janeiro: Revan, 2002. 238 p.

_____. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-889, out/dez., 2005.

MENEGUELLO, R. Eleitorado e Reforma. In: BENEVIDES, M. V.; KERCHE, F.; VANNUCHI, P. (org.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 344-363.

METTENHEIM, K. V. A Presidência e a Separação dos Poderes no Brasil (1999-2002). **Revista Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 237-268, nov./ 2003.

MOE, T. The Politics of Structural Choice: toward a theory of public bureaucracy. In: WILLIAMSOM, O. E. (Ed.), **Organization Theory: from chester barnard to the present and beyond**. New York: Oxford University Press, 1990.

MORAES, M. R. **As Relações Intergovernamentais na República Federal da Alemanha**: uma análise econômico-institucional. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

MORHY, L. et al (Org.). **Reforma Tributária em Questão**. Brasília: Editora UNB, 2003. p. 294.

NICOLAU, J. Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 43, nº 4, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0011-525820000004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em Jan. 2005.

NOGUEIRA, R. B. Reforma Constitucional e Tributária. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.20, n. 79, jul./set. 1983.

_____. O Congresso e o Ápice da Crise Constitucional e Tributária. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.21 n. 81, jan./mar. 1984.

NORONHA, E. G. **Entre a Lei e a Arbitrariedade**: mercados e relações de trabalho no Brasil. São Paulo: LTr, 2000.

_____. A Explosão das Greves nos anos 80. In: BOITO JR, A. **O Sindicalismo Brasileiro nos Anos 80**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

_____. A Contribuição das Abordagens Institucionais Normativas nos Estudos do Trabalho. **BIB** n. 47, p. 5-32, 1999.

_____. Informal, Ilegal e Injusto: percepções do mercado do trabalho no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, n. 53, p. 111-179, out. 2003.

NORONHA, E. G.; TURCHI, L. M. Cadeias Produtivas em uma Perspectiva Institucional: o complexo coureiro calçadista. In: LASTRES, H. et al. **Pequena Empresa**: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume Dumaré, 2003.

NORTH, D. C.; ANDREW, R. The Northwest Ordinance in Historical Perspective. In: KLINGAMAN, D.; VEDDER, R. **Essays on the Economy of the Old Northwest**. Athens: Ohio University, 1987, p. 19-36.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeno Económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

OLIVEIRA, F. A. **Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional**. Fev. 1992. 210 f. Tese (Livre Docência) – Departamento de Economia, UNICAMP, Campinas, 1992.

_____. Evolução, Determinantes e Dinâmica do Gasto Social no Brasil: 1980/1996. **IPEA**, Brasília, Texto para Discussão n. 649, p. 1-89, 1999.

OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C.; REZEK, C. S. Orçamento Participativo: uma invenção da política. In: BENEVIDES, M. V.; KERCHE, F.; VANNUCHI, P. (orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 120-133.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action**. Londres: Harvard University Press, 1965.

OSTROM, V. **The Meaning of American Federalism**: constituting a self-governing society. San Francisco, 1991.

POR QUE apoiar o Substitutivo Mussa Demes. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 nov. 1999, Caderno Brasil, p. 5.

PRADO, S; CAVALCANTI, C. E. G. Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil. São Paulo: **IPEA/FUNDAP**, 1998.

PROPOSTA mantém carga tributária alta. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 nov. 1988, Caderno Brasil, p. 18.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PRZEWORSKI, A. **Democracy and the Market**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

REFORMA TRIBUTÁRIA vai a votação sem consenso. **Jornal O Estado de São Paulo**, São Paulo, 17 nov. 1999, Caderno A14.

REZENDE, F. Ajuste Fiscal e Reforma Tributária. **Economia em Perspectiva**. São Paulo, Conselho Regional de Economia, 1991.

_____. O Processo de Reforma Tributária. **IPEA**, Brasília, Texto para discussão n. 396, p. 1-16, 1996.

_____. O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais: uma análise da recente controvérsia sobre o ICM. **IPEA/INPES**, Rio de Janeiro, Série Minográfica n. 13, 1974.

_____. Federalismo Fiscal no Brasil. **BNDES**, 1994. Mimeografado.

_____. Propostas de Reforma do Sistema Tributário Nacional. **IPEA**, Brasília, Texto para discussão n. 420, p. 6-30, maio. 1996.

_____. Autonomia Política e Dependência Financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 2, 1982.

REZENDE, F. Entrevistadora: Lucilélia Aparecida Colombo. Maio. 2007. 1 cassete sonoro (60 min), 3 ¾ , pps, estéreo.

REZENDE, E. Entrevistadora: Lucilélia Aparecida Colombo. Maio. 2007. 1 cassete sonoro (60 min), 3 ¾ , pps, estéreo.

RIANI, F. **Economia do Setor Público**: uma abordagem introdutória. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

RIKER, W. **Federalism**: origin, operation, significance. Boston: Little Brown, 1964.

_____. Federalism. In: F. GREENSTEIN, F.; POSBY, N. W. **Handbook of Political Science**. Reading/Addison-Wesley, 1975, v. 5.

RODDEN, J. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Dossiê Federalismo, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

SADDI, F. Federalismo no Governo Geisel. **Revista de Economia Política – Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 23, n. 2(90), p. 28-46, abr./jun. 2003.

SALLUM JÚNIOR, B. O Segundo Governo FHC: um balanço crítico. **Revista Tempo Social**, São Paulo, vol. 15, n. 2, p. 05-09, nov. 2003 .

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. 251 p.

SANTOS, W. G. **O Cálculo do Conflito**: estabilidade e crise na política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. 397 p.

SCHMITT, C. **Teoría de la Constitución**. Madrid: Alianza Editorial, 1982.

SCHNEIDER, A. Conflito Político e Instituições Orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Dossiê Federalismo, Curitiba, n. 24, p. 87-103, jun. 2005.

SECRETARIA do Planejamento. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em nov. 2006.

SECRETARIA da Receita Federal. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/SRF.asp>>. Acesso em ago. 2006.

SENADO federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/>>. Acesso em mai. 2007.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. Structure Induced Equilibrium and Legislative Choice. **Public Choice**, vol. 37, p. 503-519, 1981.

SHEPSLE, K.; LAVER, M. Coalitions and Cabinet Government. **American Political Science Review**, 1987.

SHEPSLE, K.; WEINGAST, B. The Institutional Foundations of Committee Power. **American Political Science Review**, 1987.

SILVA, L. M. O. O Federalismo de Tavares Bastos e de Campos Sales: elementos para um ensaio comparativo. In: REIS, E.; ALMEIDA, M. H. T.; FRY, P. **Política e Cultura** – visões do passado e perspectivas contemporâneas. São Paulo: Hucitec, ANPOCS, 1996. p. 75-91.

SILVA, P. L. B. A Natureza do Conflito Federativo no Brasil. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Org.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 1997.

SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J. R.; SOUZA, E. S. A Incidência Final dos Impostos Indiretos no Brasil: efeito da tributação de insumos. **Revista Brasileira de Economia**, vol. 55, n. 4, p. 513-544, set. 2001.

SOARES, M. M.; LOURENÇO, L. C. A Representação Política dos Estados na Federação Brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 56, p.55-127, out. 2004.

SOUZA, C. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

_____. Federalismo e Gasto Social no Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 52, p. 5-28, 2001.

_____. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: o impacto do Federalismo e da descentralização. **Dados**, v. 41, n.3, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000300003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: set. 2005.

_____. Federalismo e Conflitos Distributivos: disputa dos Estados por recursos orçamentários. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 345-384, 2003.

_____. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Dossiê Federalismo, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

_____. Políticas Públicas e Orçamento Público: conflitos e cooperação. In: BENEVIDES, M. V.; KERCHE, F.; VANNUCHI, P. (org.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 134-161.

SOUZA, C.; BLUMM, M. Autonomia Política Local: uma revisão da literatura. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 48, p. 51-68, 1999.

SOUZA, M. T. **Instituições e Política Congressual**: a experiência constitucional recente. 1998. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 1998.

_____. O Processo Decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. **Revista Lua Nova**, n. 58, p. 37-59, 2003.

_____. **Políticas Governamentais e Reforma Constitucional no Brasil**. São Paulo, 1998. Mimeografado.

STEPAN, A. Democrazia e Federalismo. Um'analyse comparata. **Rivista Italiana di Scienza Política**. Aprile, 1999.

_____. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados**, v. 42, n.2, p. 197-251, 1999.

TESEBELIS, G. **Nested Games**: rational choice in comparative politics. Berkeley: University of California Press, 1990.

THERÈT, B. Institutions: between structures and actions. São Paulo: **Lua Nova**, nº 58, p. 225- 254, 2003.

TOMIO, F. R. L. Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas: a criação dos municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, Dossiê Federalismo, Curitiba, n. 24, p. 123-148, jun. 2005.

_____. A Criação dos Municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol.17, n. 48, p. 61-89, fev, 2002.

TRIBUNAL de Contas da União (TCU). Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,1&_dad=portal&_schema=PORTAL>. Acesso em jan. 2007.

TUROLLA, F.; OLIVEIRA, G. Política Econômica do Segundo Governo FHC: mudança em condições adversas. **Revista Tempo Social**, São Paulo, vol. 15, n. 2, p. 195-218, nov., 2003.

VARSANO, R. A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Revista de pesquisa e planejamento econômico**. Rio de Janeiro, vol. 27, n. 1, p. 1-40, 1997.

_____. A Tributação do Comércio Interestadual: ICMS atual versus ICMS partilhado. **IPEA**, Brasília, Texto para discussão n. 382, p. 1-14, set. 1995.

_____. A Guerra Fiscal do ICMS: quem perde e quem ganha. **IPEA**, Rio de Janeiro, Texto para discussão n. 500, p. 1-13, jul.1997.

VAZQUEZ, D. A. Desequilíbrios Regionais no Financiamento da Educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. **Revista de Sociologia e Política**, Dossiê Federalismo, Curitiba, n. 24, p. 149-164, jun. 2005.

WEBER, M. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1967. 124 p.

WEINGAST, B. A Rational Choice Perspective in Congressional Norms. **American Journal of Political Science**, 1979.

WEINGAST, B.; MARSHALL, W. The Industrial Organization of Congress. **Journal of Political Economy**, 1988.

WHITAKER, F. Iniciativa Popular de Lei: limites e alternativas. In: BENEVIDES, M. V.; KERCHE, F.; VANNUCHI, P. (orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 182-201.

APÊNDICE A:

Quadro parlamentar da Comissão Especial destinada à proferir parecer à proposta de Emenda à Constituição nº 175-A, de 1995, que altera o capítulo do sistema tributário nacional.

PRESIDENTE: Deputado Germano Rigotto – PMDB - RS
1º VICE-PRESIDENTE: Deputado Antonio Kandir – PSDB - SP
2º VICE-PRESIDENTE: Deputado Antonio Palocci – PT - SP
3º VICE-PRESIDENTE: Deputado Romel Anízio
Relator: Deputado Mussa Demes – PFL – PI

Partido: PFL

Titulares	Suplentes
Eduardo Paes – RJ	Betinho Rosado – RN
Eliseu Rezende - MG	Cleuber Carneiro – MG
Jorge Khoury – BA	Deusdeth Pantoja – PA
Moreira Ferreira – SP	Pauderney Avelino – AM
Mussa Demes – PI	Paulo Braga – BA
Pedro Fernandes – MA	Pedro Pedrossian – MS
Rodrigo Maia – RJ	Roberto Argenta – RS
Ronaldo Caiado – RJ	Wilson Braga – PE
Gerson Gabrieli - BA	

Partido: PMDB

Titulares	Suplentes
Alberto Mourão – SP	Antonio Cambraia - CE
Antonio do Valle – MG	Barbosa Neto - GO
Armando Monteiro – PE	Edinho Bez – SC
Edinho Araújo – SP	Gastão Vieira - MA
Germano Rigotto – RS	José Chaves - PE
José Priante – PA	Philemon Rodrigues – MG
Luiz Bittencourt - GO	Waldemir Moka - MS

Partido: PSDB

Titulares	Suplentes
Antonio Kandir - SP	Alberto Goldman – SP
Emerson Kapaz – SP	Anivaldo Vale – MG
Lúcia Viana – GO	Basílio Villani – PR
Luis Carlos Hauly – PR	José Militão – MG
Marcio Fortes – RJ	Manoel Salviano - CE
Nilo Coelho - BA	Ricardo Ferraço – ES
Roberto Brant - MG	Sampaio Dória - SP

Partido: PT

Titulares	Suplentes
Aloízio Mercadante – SP	Avenzoar Arruda - PB
Antonio Palocci - SP	Henrique Fontana – RS
Milton Temer - SP	João Fassarella – MG
Ricardo Berzoíni - SP	Virgílio Guimarães - MG

Partido: PPB

Titulares	Suplentes
Fetter Júnior - RS	Eliseu Moura – MA
João Pizzolatti – SC	Enivaldo Ribeiro – PB
Romel Anízio - MG	Gerson Peres – PA
1 vaga	1 vaga

Partido: PTB

Titulares	Suplentes
Félix Mendonça – BA	Celso Giglio – SP
Walfrido Mares Guia – MG	José Carlos Elias - ES

Partido: PDT

Titulares	Suplentes
Coroliano Sales – RS	Luiz Salomão – RJ
João Sampaio – RJ	1 vaga

Bloco PSB / PC do B

Titulares	Suplentes
Eduardo Campos – PE	Sérgio Miranda - MG

Bloco PL / PST / PMN / PSD / PSL

Titulares	Suplentes
Marcos Cintra - SP	Ronaldo Vasconcellos - MG

APÊNDICE B:

Principais cargos ocupados pelos entrevistados

Ary Oswaldo Mattos Filho:

- Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (1965),
- Mestrado em Direito Comercial pela Universidade de São Paulo (1969),
- Mestrado em Direito - Harvard University (1969) e
- Doutorado em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (1973).
- Foi presidente da CVM - Comissão de Valores Mobiliários, membro do CMN - Conselho Monetário Nacional (1990-1992) e membro da Comissão de Privatização.
- Presidente da Comissão Executiva de Reforma Fiscal, nomeado pelo governo federal em 1992.
- Atualmente é Diretor da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, e professor titular da mesma instituição.
- Árbitro da CBMA - Centro Brasileiro de Mediação e Arbitragem e da CAM - Câmara de Arbitragem do Mercado, associado da ABDT - Academia Brasileira de Direito Tributário.
- Associado efetivo do IASP - Instituto dos Advogados de São Paulo. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Tributário e Direito Comercial.

Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque

Obteve quatro títulos pela Universidade de Harvard (EUA):

- Bacharel em Economia (B.A cum laude, 1968),
- Mestre em Planejamento Regional (M.R.P., 1972),
- Mestre em Economia (M.A., 1974) e
- Doutor em Economia (Ph.D., 1985).

- Atualmente é professor-titular da Escola de Administração de Empresas de São

Paulo – EAESP, da Fundação Getúlio Vargas. É professor de microeconomia, macroeconomia, finanças públicas, economia agrícola e desenvolvimento econômico nos cursos de Administração de Empresas e de Administração Pública da FGV.

- Foi chefe do Departamento de Economia da EAESP/FGV entre 1985 e 1987, e diretor da instituição de 1987 a 1991, quando introduziu os cursos de mestrado e doutorado em Economia de Empresas.
- É o idealizador da proposta do Imposto Único.
- Em 1997 foi eleito vice-presidente da Fundação Getulio Vargas, cargo que ocupa até o momento.
- É colunista do caderno Dinheiro da Folha de São Paulo. É colaborador regular dos jornais Gazeta Mercantil, Correio Braziliense, Valor Econômico, Diário do Comércio, e de centenas de outros veículos em todo o país.
- Foi secretário do Planejamento, Privatização e Parceria do Município de São Paulo em 1993, e vereador em São Paulo entre 1993 e 1996.
- Foi eleito deputado federal em 1998, cargo que ocupou até 2003. Na Câmara dos Deputados foi membro das Comissões de Finanças e Tributação e de Reforma Tributária e presidente da Comissão de Economia, Indústria e Comércio.
- Foi secretário municipal das Finanças de São Bernardo do Campo de 2003.
- Membro da Comissão Especial de Reforma Tributária no Governo FHC.

Eliseu Rezende:

- Formado em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG);
- Foi Ministro da Fazenda do Governo de Itamar Franco;
- Deputado federal por Minas Gerais;
- Candidato à governador em 1982;
- Atualmente é Senador da República.
- Membro da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Comissão de Assuntos Econômicos, dentre outras.

- Membro da Comissão Especial de Reforma Tributária no Governo FHC.

Fernando Rezende:

Diretor Executivo do IPEA

Mentor da Proposta de Reforma Tributária do Governo FHC.

José Roberto Rodrigues Afonso:

- É economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, desde agosto de 1984.
- Atualmente é assessor do Diretor de Planejamento do Banco.
- Foi Consultor Técnico Especial da Câmara dos Deputados entre dez./2002 e nov./2006.
- É ex-superintendente da área fiscal e de emprego do BNDES e ex-superintendente de seguridade social do fundo de pensão do respectivo banco - FAPES
- É economista e técnico em contabilidade.
- Concluiu o mestrado em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro em 1989.
- Em suas publicações, tem como principais parceiros José Serra, Érika Amorin e Fernando Rezende.

Luiz Carlos Haully:

- Economista e professor;
- Vice-líder do governo no Congresso Nacional, no Governo de FHC;
- Membro do PSDB, do Paraná;
- Foi e é membro da Comissão de Finanças e Tributação por dezesseis anos.
- Autor de Projeto de Lei sobre a Reforma Tributária;
- Atualmente é deputado federal pela sigla acima descrita.

Everardo Maciel:

Secretário da Receita Federal

Foram entrevistados, ainda, dois Secretários de Finanças de duas cidades do interior de São Paulo, Araraquara e Taquaritinga.

Os entrevistados foram:

- Nelson Gênova – Taquaritinga e
- Luiz Antonio Araújo e Samuel Martins – Araraquara.

APÊNDICE C:

Roteiro das entrevistas – Secretários de Finanças

Questões da Entrevista:

1- apresentação e um breve histórico:

- Escolaridade:
- Idade:
- Carreira: como ingressou na vida pública? Tem algum parente ou conhecido na esfera pública? Qual o cargo deste?
- Filiação partidária e/ou apoio partidários:
- Experiência na vida privada? Qual a ocupação?

2- na sua visão, quais são os problemas que enfrentam hoje os municípios? Em especial, (...) *citar o nome da cidade.*

3- qual sua opinião a respeito da concentração de recursos entre União, Estados e Municípios? Concorda com ela? O que deveria mudar?

4- fale um pouco sobre a elaboração do Orçamento municipal (da arrecadação até a aplicação de recursos).

5- Os recursos disponíveis hoje, no município, são suficientes para suprir as necessidades deste? Qual a área que mais carece de recursos?

6- Nos municípios é fácil observarmos a presença de líderes locais, ou seja, indivíduos ligados diretamente à defesa de interesses regionais. Existe neste município alguns nomes a destacar? Se sim, existe alguma ligação deste com o Senado ou a Câmara dos Deputados? Qual o papel deste indivíduo na negociação para o aumento de repasses?

7 – qual sua opinião sobre o Orçamento Participativo?

8- na sua opinião, deve haver uma reforma tributária? O que já foi proposto de mais pertinente na sua opinião?

- Qual a proposta ideal?

- Qual a mais realista?

- Porque o senhor acha que a reforma tributária não se concretizou?

9 – como é a arrecadação do IPTU neste município? É significativo do ponto de vista da arrecadação? O município oferece algum tipo de incentivo à população para o pagamento deste?

10 – na sua opinião, com relação à (...), o senhor acha que deveria ser alterada a forma de arrecadação dos tributos municipais? Sugere alguma alternativa?

11 – o senhor considera que o município deve assumir a iniciativa de políticas em áreas como saúde, educação, habitação, assistência social, ou isso deveria ficar a cargo do Estado?

APÊNDICE D:

Roteiro das Entrevistas – Membros participantes dos debates acerca da Reforma Tributária

1 – Em 1994, com a posse do presidente FHC, novas reformas voltam à agenda, inclusive a Tributária. Naquele momento, quais eram suas expectativas para a concretização da Reforma Tributária? Quais os maiores desafios para a reforma tributária, naquele momento?

2- Havia consenso no governo federal de quais seriam os caminhos da reforma?

3- Qual sua opinião acerca da PEC 175/95, proposta pelo Executivo?

4- Qual sua opinião sobre os trabalhos da Comissão Especial, designada para discutir a Reforma, naquele momento?

5 – Na sua opinião, qual a capacidade dos governadores de mobilizarem suas bancadas, de obstruírem votações, de pressionarem diretamente o governo federal, na época das discussões sobre o Projeto de Emenda Constitucional, (PEC 175/95) proposto pelo presidente Fernando Henrique Cardoso?

6 – Na sua opinião, existe alguma influência de interesses regionais, nas discussões sobre a Reforma Tributária? Se sim, percebe de forma positiva tal manifestação?

7 – Na sua opinião, porque não houve a Reforma Tributária no governo Fernando Henrique Cardoso?

8 – Porque houve a paralisação dos debates?

9- Gostaria que V. Ex.^a falasse, de forma geral, quais são suas expectativas para a reforma? O que foi proposto de mais pertinente? Qual a proposta mais realista?

10 - Existiu, na sua opinião, algum ator político relevante que influenciou para a não-concretização da reforma tributária?