

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

JORGE RITTER DE ABREU

FEDERALISMO FISCAL E COORDENAÇÃO: ANÁLISE DA POLÍTICA
TRIBUTÁRIA NO ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO

Porto Alegre
2008

JORGE RITTER DE ABREU

**FEDERALISMO FISCAL E COORDENAÇÃO: ANÁLISE DA POLÍTICA
TRIBUTÁRIA NO ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Professor Doutor Hermílio Pereira dos Santos Filho

Porto Alegre
2008

JORGE RITTER DE ABREU

**FEDERALISMO FISCAL E COORDENAÇÃO: ANÁLISE DA POLÍTICA
TRIBUTÁRIA NO ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em ____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Márcia Ribeiro Dias – PUCRS

Professor Doutor Alfredo Meneghetti Neto – PUCRS

Professor Doutor Hermílio Pereira dos Santos Filho - PUCRS

*Dedico esta dissertação à minha amada
esposa Márcia e ao meu filho Antônio.*

AGRADECIMENTOS

Aos professores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, pelo convívio e pelo crescimento propiciado.

Às instituições, Pontifícia Universidade Católica e Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul, que tornaram possível a realização desse sonho.

A combinação dos fins – liberdade, participação (cidadania) e governança – e o relacionamento entre eles são os elementos característicos e definidores dos sistemas federais (tradução nossa). Daniel J. Elazar (1987, p.91).

RESUMO

O estudo foca o processo político sob a ótica do federalismo brasileiro. No federalismo, há um intercâmbio entre autonomia e coordenação. Já que conflito e cooperação estão sempre presentes nas uniões federais, busca-se identificar as formas e as instituições que tratam de mediar o conflito entre os entes da federação, seus sucessos e seus problemas com relação à formulação e à coordenação das políticas fiscal e tributária. O modelo analítico, que se funda no neo-institucionalismo histórico, é aplicado por meio do exame de casos na arena política correspondente, verificando as instituições, o desenvolvimento histórico, suas mudanças, o comportamento dos principais atores e o fluxo de idéias que circundam os processos, em especial, da Reforma Tributária no Congresso Nacional. Por meio da interpretação de evidências documentais, o estudo busca investigar e compreender as causas que estão por trás dos interesses de grupos, dos estados e da União, além de compreender a execução do papel coordenativo e a mediação dos conflitos regionais pela União. A compreensão da experiência fiscal, diretamente relacionada com os problemas brasileiros, permite avaliar a eficiência do arcabouço político-institucional, o seu funcionamento, e demonstrar como se dá o processo decisório, como evolui o trabalho das instituições e como se dá a produção de políticas. A análise de casos identifica problemas institucionais, distorções e falta de coordenação adequada nos Fundos de Participação dos Estados e Municípios e no fenômeno da “Guerra Fiscal”, bem como relata sucessos de condução e entrelaçamento de políticas no Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e no sistema de tributação da Lei Geral do Simples Nacional. O federalismo brasileiro requer uma agenda de pesquisa que privilegie o processo político, as relações intergovernamentais, as instituições e os demais agentes que participam das decisões públicas.

Palavras-chave: Federalismo. Mudança Institucional. Coordenação Federal.

ABSTRACT

This work analyses the political process in Brazilian federalism. The mechanisms of fiscal and tax coordination are demonstrated. Federal countries deal with conflict and cooperation as well, and there are many arrangements. The theoretical and methodological foundations came from the historical neo-institutional approach to the study of politics. It is applied to empirical issues. The taxation imposed by two or three levels of government is a big challenge for federal countries. The revenue sharing among regions and states is another problem that deserves more studies. The present consumption taxation in Brazil is described as well as its cumulative effects, economic distortions and the harmful tax competition. Federal countries' fiscal arrangements are discussed. The Brazilian tax reform and its trends are analyzed. The tax levied in the state of consumption (destination principle) works for international economic growth, integration and stabilization. A good fiscal system establishes good relations with the citizens and favors the social control over the state. In sum, the study analyses the effects of institutions, how they leave their imprint on the formation of specific policies by mediating the political actors.

Key-words: Federalism. Institutional Change. Federal Coordination.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 FEDERALISMO E PROCESSO POLÍTICO	16
2.1 NEO-INSTITUCIONALISMO DE CUNHO HISTÓRICO	16
2.2 FEDERALISMO.....	22
2.3 PROCESSO POLÍTICO DECISÓRIO: CUSTOS E RISCOS EXTERNOS.....	26
2.3.1 Formação do órgão decisório	27
2.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO	29
3 ASPECTOS HISTÓRICOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO	31
3.1 O IMPÉRIO.....	31
3.2 A REPÚBLICA E O SISTEMA FEDERATIVO	33
3.3 A REVOLUÇÃO DE 1930.....	37
3.4 O ESTADO NOVO	40
3.5 O PERÍODO DEMOCRÁTICO: A SEGUNDA REPÚBLICA (1946-1964).....	41
3.6 OS GOVERNOS MILITARES.....	46
3.7 A ABERTURA DEMOCRÁTICA E A DESCENTRALIZAÇÃO	51
3.8 A REVERSÃO E O INÍCIO DA COORDENAÇÃO E DO ENTRELACAMENTO	55
4 REDISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS E POLÍTICOS NO BRASIL	64
4.1 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS (FPE)	67
4.2 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM)	70
4.3 COTA-PARTE DO ICMS DOS MUNICÍPIOS	74
4.4 FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (Fundef/Fundeb)	77
4.4.1 A transição do FUNDEF para o FUNDEB	80
4.4.2 Aspectos políticos da criação do FUNDEF/FUNDEB	83
4.5 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.....	86
4.6 MODELOS IDEAIS PARA REFORMAS DAS TRANSFERÊNCIAS	88
5 TRIBUTAÇÃO RECENTE E REFORMA TRIBUTÁRIA	93
5.1 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM RELAÇÃO À APLICAÇÃO DO IVA ...	93
5.2 TRIBUTAÇÃO NO BRASIL	95
5.2.1 Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS	95
5.2.2 O imposto sobre produtos industrializados – IPI.....	98

5.2.3	Imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS	98
5.2.4	Contribuição para o financiamento da seguridade social – COFINS	99
5.2.5	Contribuição para o PIS/PASEP.....	100
5.2.6	Problemas do sistema tributário brasileiro	101
5.3	REFORMA TRIBUTÁRIA	102
5.3.1	Incentivos fiscais e a situação fiscal do Rio Grande do Sul.....	109
5.3.2	O processo político da Reforma Tributária	115
5.4	O CASO DO SIMPLES NACIONAL	119
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
	REFERÊNCIAS.....	131

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa tem como tema o federalismo brasileiro, suas instituições, e a interação política entre os entes federativos intermediários e a União. O objetivo geral é interpretar as relações federativas, sob os aspectos político-institucionais, e seus impactos na formulação de políticas. A inserção principal da pesquisa está centrada na investigação da influência das instituições, dos interesses em jogo e no papel das idéias nos processos políticos. Os interesses podem ser evidenciados nos conflitos, tanto verticais quanto horizontais, entre os entes intermediários e a União, dentro das negociações que seguem, por exemplo, o debate das mudanças tributárias e fiscais, o que elegemos como fio condutor dos trabalhos.

Para Abrúcio (2000), a organização político-territorial é um elemento central da ciência política, pois envolve o problema da coordenação entre os níveis de governo. O federalismo é marcado por múltiplas soberanias com poder de autogoverno. Os governos subnacionais e locais são responsáveis perante o eleitorado local, ao passo que o poder federal responde à população de todo o país. Assim, por ter mais centros de poder que o estado unitário, a integridade da federação não se sustenta se a autonomia dos entes federativos for absoluta, impondo-se a coordenação e a redistribuição de recursos materiais e políticos para a consecução de objetivos comuns. Isso afeta a vida política e sua análise.

Investigaremos as principais razões que interferem no processo decisório na arena fiscal. Qual o papel coordenativo da União e como esse papel tem sido exercido? Quais os problemas institucionais que afetam a coordenação e as relações intergovernamentais? No tratamento dos conflitos de interesses regionais, a exemplo da “Guerra Fiscal” e da Reforma Tributária, cujos processos serão analisados, pode-se ter um bom objeto empírico para análise da pesquisa, baseada no institucionalismo.

O objeto de estudo é a interação das relações entre os principais atores, entidades privadas, Câmara, Senado, Executivos estaduais e federal, principalmente durante o período recente, mas situando-o em perspectiva histórica. Um paradigma importante é a Constituição Federal de 1988 e a estabilização verificada depois do Plano Real. No período que se seguiu à promulgação da Constituição Federal de

1988, considerados seus efeitos, e a consecução da estabilização monetária, ocorreram reformas nos modelos de gestão pública, responsabilidade fiscal, tributação e distribuição de recursos. A partir dessas mudanças críticas na institucionalidade brasileira, a pesquisa buscará elementos para explicar o funcionamento e o papel das instituições atuais, nos espaços de interação entre os Executivos, bem como no Congresso Nacional, ou seja, nas arenas em que se dão as interações federativas. No Congresso Nacional¹, serão buscadas as evidências empíricas, observadas quando da tramitação de algumas medidas relacionadas à mudança institucional, com foco no processo de interação e nos papéis de alguns atores, considerando as dimensões de *polity* e *policies*².

A coordenação e a harmonização de políticas públicas, em especial, as políticas fiscal e tributária, são de suma importância para o equilíbrio federativo. Em razão de envolver a redistribuição de receitas, há um conflito político subjacente a esses processos, muitas vezes predatório, fator que assume um caráter marcante na vida pública brasileira.

Como proposição metodológica, adotamos o neo-institucionalismo de cunho histórico, conforme descrito no Capítulo 2. Partindo dele, consideramos importante abordar os caminhos históricos que deram razão e forma às instituições, que demonstram como elas se modificaram e como podem afetar o comportamento dos agentes, dentro de um processo dinâmico. As políticas bem sucedidas, mesmo em outros locais ou países, têm efeito multiplicador por meio da estruturação das novas formulações. Também contam aqui as novas idéias oriundas de formulações teóricas dos especialistas que geram modelos ideais. Considerando esses aspectos, pode-se fazer uma análise reveladora que leva em conta a característica única, mas não particularista, do institucionalismo brasileiro.

Os critérios para a avaliação de eficácia institucional de arranjos federativos, segundo Moraes (2001), e que adotamos para esta dissertação, levam em conta os

¹ Para Figueiredo e Limongi (1999), as relações Executivo-Legislativo dependem do sistema partidário e das regras do sistema eleitoral. É interessante, no trabalho dos autores, a demonstração do funcionamento do processo decisório no Congresso Nacional e sua relação com o Executivo. Também é digno de nota o trabalho de Lijphart (2003).

² São as dimensões institucionais e as políticas públicas produzidas.

seguintes pontos: i) Coordenação, cooperação e negociação entre níveis de governos – a existência de canais de resolução de conflitos intergovernamentais – a efetividade de fóruns e conselhos; ii) Processo político e capacidade de mudança institucional – capacidade de adaptação às mudanças econômicas, sociais ou políticas; e iii) entrelaçamento de políticas entre os entes federativos.

Santos (2005) salienta a importância da constituição de redes de políticas públicas. A articulação dos interesses da sociedade pode contribuir para o processo de formulação e implementação de políticas públicas. Estudos recentes apontam para a necessidade de se estudar mais esse processo. No federalismo, o reconhecimento de redes de políticas, envolvendo os entes subnacionais, mediante controle social, é crucial para a avaliação dos arranjos.

Já que conflito e cooperação estão sempre presentes nas uniões federais³, busca-se identificar, na literatura, alguns exemplos de instituições direcionadas para superar o conflito e propiciar a cooperação entre os entes da federação, com relação à equalização das políticas e recursos, formando assim uma referência para situar a evolução brasileira⁴.

Neste trabalho, depois do levantamento e o estudo da literatura sobre o federalismo, o institucionalismo e os temas mais específicos da pesquisa, visando a constituir o marco teórico interpretativo das questões a serem tratadas, foram buscados os dados brutos e dados secundários. Também trabalhamos com a análise de conteúdo documental.

Na delimitação de abrangência, as fontes de pesquisa se concentram no Congresso Nacional, no CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária), como um exemplo de fórum de negociação entre entes de governo, bem como nos órgãos públicos fazendários estaduais e federais, demais atores e organizações que participam nesse campo. Os dados foram coletados por meio dos documentos produzidos e disponibilizados por essas instâncias, autoridades, por instituições de

³ Segundo Bachur (2006), Estados Unidos e Alemanha contrastam, respectivamente, a predominância do federalismo conflitivo, por um lado, e do federalismo cooperativo, por outro. O caráter conflitivo pode ser relacionado com aspectos positivos, tais como a inovação.

⁴ Sobre a questão federativa e diferenças regionais, é interessante o trabalho de Putnam ao focar influência do civismo relacionado ao maior ou menor cumprimento das regras em diferentes regiões da Itália (1996).

pesquisa, bem como por estudos já produzidos sobre essas áreas temáticas referidas e notícias veiculadas pela mídia.

As observações foram coletadas e classificadas conforme os critérios de avaliação abaixo, principalmente:

- a) contexto institucional das relações entre níveis de governo ao longo do tempo;
- b) processo político e capacidade de mudança institucional; e,
- c) entrelaçamento de políticas.

Logo após o segundo Capítulo, que trata da discussão teórica sobre o neo-institucionalismo, o federalismo e processo decisório, traremos o Capítulo 3, com um relato histórico, analisando a evolução das relações federativas no Brasil, enfatizando principalmente os aspectos institucionais, políticos, fiscais e tributários que tenham relação mais direta com a abordagem proposta.

No Capítulo 4, necessário para situar as perspectivas do trabalho, será feita a descrição da redistribuição dos principais recursos políticos e financeiros do sistema federativo atual, edificado ao longo da historicidade brasileira e, principalmente, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e suas alterações posteriores. Nele descrevem-se os principais arranjos redistributivos com a análise de casos sobre políticas.

No Capítulo 5, trataremos dos casos escolhidos para a investigação, em especial os assuntos que têm relação com o processo de Reforma Tributária. Vamos verificar como os estados, em especial o Rio Grande do Sul, têm se posicionado, o que têm proposto, e por que razões, bem como quais têm sido os projetos apresentados pela União, as posições dos outros entes subnacionais, e sua evolução ao longo dos anos. Na “Guerra Fiscal”, o enfoque será a competição tributária predatória que se estabeleceu entre os governos sob a forma de incentivos para atrair investimentos privados. Analisamos como estes governos estão se posicionando em relação à situação atual e em relação às propostas que visam a resolver ou atenuar o problema, que dizem respeito à redução dos incentivos fiscais. Também faz-se a análise do processo político que gira em torno das mudanças institucionais relacionadas à tributação, por ocasião da tramitação, aprovação e implementação da Lei do Simples Nacional, Lei Complementar n. 123/06. Observamos quais os significados dessa Lei para os diferentes segmentos e como

se deram as relações entre Executivo, Legislativo, estados, União e outras organizações.

Nas conclusões, faz-se a reflexão sobre o conjunto final do trabalho, salientando os principais eixos articuladores e os elementos mais importantes sobre as relações federativas observadas dentro do processo político brasileiro. Espera-se compreender e sintetizar os aspectos mais relevantes do caráter da interação intergovernamental no âmbito estudado e as mudanças observadas.

Em suma, trabalha-se o tema dentro da perspectiva das ciências sociais, o que é pouco desenvolvido até agora no Brasil. Entretanto, trata-se de matéria que vem despertando a atenção dos pesquisadores nos últimos anos, com o crescimento da tematização do federalismo como um dos fatores que afeta o processo decisório, as características institucionais e a produção das políticas públicas.

2 FEDERALISMO E PROCESSO POLÍTICO

Neste Capítulo, fazemos uma exposição sobre o neo-institucionalismo histórico, que é a base teórica para a interpretação do estudo. Trazemos também uma visão sobre o federalismo, salientando como ele afeta a vida política e sua análise. Expomos algumas das suas características e as razões que levam à sua adoção. O Capítulo traz, ao final, uma seção sobre o processo político decisório, que se faz útil para a análise dos estudos de casos em instituições que trabalham com deliberações.

2.1 NEO-INSTITUCIONALISMO DE CUNHO HISTÓRICO

O neo-institucionalismo histórico, de forma ampla, procura explicar como as lutas políticas são mediadas pelos arranjos institucionais nos quais elas se desenvolvem. Em geral, o neo-institucionalismo histórico inclui, na definição de instituição, regras formais e informais e procedimentos que estruturam a conduta (THELEN; STEINMO, 1992). Para este trabalho, tomamos a definição de instituição como o conjunto de regras formais, os mecanismos procedimentais que fazem as regras serem observadas, as práticas operacionais padronizadas que estruturam as relações entre os indivíduos nas várias unidades que compõem o Estado. Essas instituições dão forma ao modo como os diferentes atores políticos definem seus interesses e metas e como estruturam as relações de poder de uns em relação aos outros, bem como a distribuição de recursos. As políticas formuladas e produzidas privilegiam alguns e podem trazer desvantagens para outros.

Em relação à Teoria da Escolha Racional, os neo-institucionalistas históricos tendem a ver os atores políticos não tanto como agentes que possuem todas as informações e que são maximizadores racionais. Ao contrário, os agentes são vistos, mormente, como seguidores de regras que procuram alternativas satisfatórias. Tomando as metas, estratégias e preferências como algo a ser explicado, os neo-institucionalistas históricos mostram que, se não soubermos detalhes sobre o contexto, as interpretações comportamentais, baseadas unicamente no interesse

próprio, são vazias. Precisamos de uma análise historicamente fundada para revelar o que os agentes estão tentando maximizar e porque eles preferem certas metas e não outras. Quando os grupos têm múltiplos e freqüentemente conflitantes interesses, é necessário examinar o processo político no qual as coalizões particulares são formadas. Não há só uma opção política ou solução que maximize o interesse individual. A análise histórica, enfocando como esses processos ocorrem, é central para o neo-institucionalismo histórico, como descrevem Thelen e Steinmo (Ibidem, p.9):

Em suma, as instituições não são somente uma variável a mais. O apelo do institucionalismo é bem mais do que somente “as instituições também são importantes”. Por dar forma, não somente às estratégias dos atores (como na Teoria da Escolha Racional), mas também às suas metas, e por mediar suas relações de cooperação e conflito, as instituições estruturam as situações políticas e deixam sua marca nas políticas produzidas. Atores políticos, naturalmente, não estão inconscientes do impacto profundo e fundamental das instituições. Por isso, as lutas sobre as instituições são tão arduamente disputadas. A reconfiguração das instituições pode prevenir os atores políticos de travar as mesmas batalhas várias e várias vezes (tradução nossa).

Thelen e Steinmo (op.cit.) argüem a favor do dinamismo institucional, contrapondo-se à tendência à análise mecânica e estática, que não contempla a questão da mudança e eventualmente chega ao determinismo institucional. Estes autores identificam quatro tipos de fonte de mudança, geralmente interligadas, mas que podem ser analisadas em separado, a bem da didática:

a) grandes mudanças de contexto sócio-econômico ou político podem gerar uma situação em que instituições latentes ou secundárias se tornem salientes, com implicações nas resultantes políticas;

b) mudanças no contexto sócio-econômico ou na distribuição do poder político podem gerar um ambiente em que instituições antigas são postas a serviço de diferentes finalidades, com a entrada de novos atores no jogo, atores que irão perseguir suas novas metas por meio das instituições pré-existentes;

c) mudanças exógenas podem produzir um câmbio nas metas ou estratégias a serem perseguidas dentro das instituições existentes, ou seja, mudanças nos resultados assim que os atores antigos adotam novas metas dentro das antigas instituições; e

d) uma quarta fonte de dinamismo pode ocorrer quando os atores políticos ajustam suas estratégias para se adaptar a mudanças nas próprias instituições. Em

primeiro lugar, a crise institucional não é o único caminho para a mudança. As manobras estratégicas dos atores políticos, e os conflitos entre eles, dentro dos constrangimentos institucionais, podem influenciar nos parâmetros institucionais dentro dos quais suas interações ocorrem. Em segundo, grupos e indivíduos não são meros espectadores quando as condições mudam para favorecê-los ou penalizá-los no balanço do poder político. São atores estratégicos capazes de aproveitar as “brechas” ocasionadas pela mudança das condições contextuais, com o objetivo de defender ou incrementar suas posições.

Assim, mudanças no significado e nas funções das instituições, associadas a diferentes contextos sócio-econômicos e/ou políticos, dão azo a lutas políticas internas e externas às instituições, e dirigem seu desenvolvimento futuro.

Hall e Taylor (2003) argumentam que, para o neo-institucionalismo histórico, é fundamental a vinculação ao desenvolvimento ocorrido. A causalidade social depende da trajetória percorrida (*path dependence*). As instituições, as capacidades do Estado, as políticas “herdadas” estruturam as decisões posteriores.

Pierson (2004) salienta as características dos processos institucionais que reforçam a si mesmos e que são importantes de notar com relação à trajetória percorrida na vida política. Em primeiro lugar, a partir de condições iniciais que possam conduzir a um *feedback* positivo, geralmente, um espectro variado de resultados é possível (múltiplos equilíbrios). Depois disso, há que ter em mente a contingência. Mesmo que tenhamos eventos relativamente pequenos, o momento em que se dá a ocorrência dos mesmos pode determinar efeitos abrangentes e duráveis. Ou seja, há um papel crítico para o *timing* e para a seqüência dos eventos. O momento em que um evento acontece é crucial, pois os eventos que ocorrem antes têm maior impacto. Por fim, tem-se que considerar o fator inercial. Uma vez que um processo tenha-se estabelecido, o *feedback* positivo geralmente leva ao equilíbrio. E esse equilíbrio será resistente à mudança.

O enfoque abaixo bem sintetiza o neo-institucionalismo de cunho histórico, nos termos descritos por Abrúcio (2000, p. 5):

As instituições são históricas e dinâmicas, afetando a formação das preferências dos atores e sendo modificadas por eles de acordo com a distribuição dos recursos materiais e com as disputas ideológicas na sociedade. Além disso, uma concepção histórica do neo-institucionalismo deve acreditar que os grupos políticos não agem sempre da mesma forma às regras. Pode haver um aprendizado, uma vez que os atores mudam suas intenções ao longo de diversas disputas e “aprendem” a utilizar o arcabouço

institucional segundo as circunstâncias. Finalmente, o conteúdo das questões afeta a forma do jogo. Mudanças na disputa ideológica, o sucesso de determinadas políticas ou o impacto negativo da aprovação de uma delas para um setor relevante da sociedade, tornam dinâmico o universo das regras e instituições.

Dentro dessa agenda de pesquisa, Klaus Frey (2000) aduz que as instituições políticas (*polity*) mudam. Entretanto, podem manter-se estáveis por longo tempo. *Policy* e *politics*, por sua vez, são marcadas por disputas políticas e relações de poder que deixam suas marcas nos programas e projetos a serem desenvolvidos e implementados. Existe uma interdependência entre os processos e os resultados das políticas. Assim, é necessário investigar a vida interna dos processos político-administrativos: *policy networks*; *policy arena* e *policy cycle*. No Legislativo, as lealdades partidárias podem ser substituídas por *policy* lealdades com fortes influências de grupos, especialmente em reformas redistributivas. As instituições determinam posições de poder, regulam possibilidades de ação. O neo-institucionalismo remete não somente às limitações de racionalidade do processo de decisão, mas salienta a existência de regras gerais que prevalecem em cada sociedade. A perspectiva institucional está baseada nas identidades e nas concepções do comportamento apropriado, contrapondo-se à perspectiva de uma troca entre atores políticos movidos somente por interesses próprios. A noção principal é que a vida é organizada por conjuntos de significados compartilhados e práticas estáveis por determinado tempo. Assim, os atores políticos e sociais agem não somente de acordo com seus interesses, mas também de acordo com suas identidades como cidadão, político ou servidor público. Essas identidades influem em seus comportamentos nos processos de decisão política. As possibilidades de escolha estratégica são determinadas de forma decisiva pelas estruturas político-institucionais, inclusive a capacidade dos atores de modificar essas estruturas de acordo com suas estratégias (política estruturadora). O autor também salienta a importância do estilo de comportamento político, condicionado pela cultura político-administrativa⁵ predominante nas instituições. É importante, para a compreensão da

⁵ Segundo Abrúcio (1996), internamente, o setor público se constitui num sistema em que tarefas e valores pertencem a um contexto complexo de relações com a esfera política.

dinâmica complexa dos regimes políticos, demarcar os fatores culturais, padrões de comportamento político e atitudes de atores políticos singulares, além de compreender melhor o processo político que, por sua vez, repercute na qualidade dos programas e projetos elaborados e implementados. No Brasil, para Frey (op.cit.), o arcabouço institucional e a rede de relevantes atores políticos, bem como os padrões de conduta político-administrativa não chegaram a se sedimentar, como também a determinação político-ideológica (população, eleitor, políticos e partidos). As formas de comportamento e sua interação com as instituições abrem caminho para uma pesquisa científica mais em concordância com processos complexos de interação. A integração da análise de comportamento com o neo-institucionalismo é imprescindível para compreender a complexidade e a dinâmica dos campos de investigação. O neo-institucionalismo dirige sua atenção, além das instituições, também para os próprios atores.

O neo-institucionalismo, segundo Rocha (2005), é uma teoria de médio alcance e que fornece elementos valiosos para estudos empíricos. É uma teoria que recoloca o Estado como foco analítico privilegiado. O Estado não é um mero refletor dos anseios da sociedade, nem simplesmente está a serviço da classe dominante. O Estado de fato formula e persegue objetivos. As ações do Estado, e de sua burocracia, se dão dentro da lógica de reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade. A burocracia tem um recurso de poder privilegiado, devido ao acesso diferenciado à informação, o que se traduz nas decisões públicas. De uma ênfase inicial calcada no Estado, a discussão evolui para o equilíbrio entre Estado e sociedade nos estudos de caso. A efetividade do Estado depende da sua interpenetração com a sociedade, assim, temos: a necessidade de focar não somente o nível central de governo, mas também os outros níveis de governo; a força do Estado e dos demais agentes são contingentes a situações históricas concretas; a relação Estado/sociedade não é necessariamente um jogo de soma zero, havendo possibilidade de existirem objetivos comuns. As idéias têm um papel central na elaboração das políticas governamentais. As políticas adotadas em momentos anteriores estruturam o processo político posterior em um efeito de *feedback* com duas dimensões: as novas políticas mudam a capacidade do Estado e afetam a identidade social, metas e capacidades dos grupos que participarão do jogo político subsequente. Se uma política é boa e tem sucesso estimula grupos e

alianças em torno de sua continuidade ou expansão. Já o *feedback* negativo tende a dificultar o surgimento de políticas similares. Ou seja, os *policymakers* aprendem com os resultados de suas políticas. Os grupos de interesse⁶ também, e são eles, muitas vezes, que fazem a conexão entre a sociedade e o Estado.

Vamos focar também as relações entre os Executivos, atendendo à crítica de Arretche (2001, p.29), segundo a qual a análise sobre o federalismo no Brasil tem sido somente uma análise das relações Executivo-Legislativo no plano federal:

Na agenda de pesquisas, o federalismo é entendido basicamente como a expressão do poder parlamentar de governadores e prefeitos na arena legislativa federal. O indicador de medida da “força” ou “fraqueza” do federalismo é a capacidade relativa de os executivos dos distintos níveis de governo influenciarem o comportamento parlamentar dos legisladores federais.

Ou seja, muitas vezes se esquece que as relações entre os Executivos, dentro da burocracia federal, são muito importantes. Arretche (op.cit.) aduz ainda que o ciclo de uma política pública transcende sua formulação. As burocracias governamentais, por meio da implementação, acabam “fazendo” boa parte da política, traduzindo as leis em políticas efetivas pelas regras de aplicação. Ou seja, mais ainda, há um conjunto amplo de instituições nas quais se opera a negociação federativa, o jogo de interesses entre o Executivo federal e os Executivos subnacionais. Na área tributária, especialmente, os Executivos e suas burocracias, além de implementar as políticas, anteriormente já participaram no desenho dos projetos.

Para Michael Howlett e M. Ramesh (1996), atores e instituições têm um papel fundamental. A organização do Estado molda o que a burocracia pode fazer no que concerne à autonomia e à capacidade de formular e implementar políticas. O federalismo e a divisão em poderes, presente em cada um dos entes federais, faz com que existam várias clivagens diferentes que devem ser consideradas no jogo político.

Przeworsky (1995) salienta que os ocupantes de cargos no Estado não são agentes perfeitos do público. Howlett e Ramesh (op.cit.) demonstram que, dentro de

⁶ Grupo de interesse aqui é usado em sentido amplo para designar todos os agentes individuais e coletivos que participam em determinado campo de políticas.

cada subsistema político, existem os atores a considerar: governantes eleitos e a burocracia; os grupos de interesse, as organizações de pesquisa e a mídia.

2.2 FEDERALISMO

O federalismo se constituiu historicamente como uma forma bem sucedida de equacionar conflitos democraticamente, quando da existência de diversidades regionais, culturais, lingüísticas e/ou étnicas. O termo federal vem do latim *foedus*, que significa pacto. Assim, os vários núcleos de poder, formados pelas unidades locais, subnacionais e pela união federal, coadunam os princípios de autonomia e interdependência, institucionalizando um contrato garantidor dos direitos de cada um e de interesses comuns, a exemplo da proteção interna e externa, direitos, deveres e obrigações uns para com os outros. Esse pacto pode ser visto dentro da dimensão *hobbesiana*, no sentido de evitar o estado de natureza em que a falta de acordo redundaria no conflito generalizado entre as unidades territoriais (a guerra de todos contra todos) ou na “tragédia dos comuns”. Na dimensão democrática (*demos constraining*), o federalismo dá voz às minorias que estão nos núcleos populacionais mais fracos, por meio de maior representação política. Além da dimensão democrática, citamos a dimensão republicana e a liberal, dimensões que, na formulação de O’Donnell (1998), podem ser encontradas e dosadas em diversas medidas, segundo o país sob estudo.

Do ponto de vista jurídico, Cunha (2006) refere que um Estado federal se caracteriza pela sobreposição de duas ou mais ordens jurídicas atuando diretamente sobre os cidadãos desse Estado, sendo que, os fundamentos de validade encontram-se na Constituição, fonte da autonomia dos entes federados e da atribuição de suas competências, sem subordinação entre as esferas de poder. A Carta Constitucional garante, a cada ente, o poder de auto-organização, que não decorre do poder central, mas da própria Constituição. A soberania é atribuída ao Estado federal como um todo, e não aos entes, mas as instituições devem garantir a participação das unidades subnacionais na formação da vontade geral.

Como salienta Pierson (1995), as instituições federativas trazem três efeitos: a) afetam a formação das preferências e das estratégias e modificam o peso dos atores sociais no processo político; b) criam novos agentes políticos vinculados aos governos subnacionais; e c) geram dilemas conectados à distribuição de poder entre várias jurisdições, causando o surgimento de canais institucionais de participação. O problema da coordenação federativa permeia boa parte do processo decisório. Os exemplos são o *judicial review* da Suprema Corte norte-americana, que dirime impasses federativos, e o Conselho Federal alemão⁷ (*Bundesrat*), que articula a importante tarefa de redistribuir recursos entre as regiões. Os dilemas federativos têm impacto na organização administrativa do Estado e no desenho das políticas públicas.

Nenhum arranjo federal é igual ao outro (ELAZAR, 1987). As razões para a implantação do federalismo podem ser de diferentes ordens, sejam diferenças regionais econômicas, sociais, culturais ou políticas, referidas a trajetórias histórico-institucionais diferenciadas. Para Moraes (2001) não há um modelo único de federalismo que obedeça a todos os requisitos de eficiência econômica e financeira previstos na teoria tradicional do federalismo fiscal. Conforme atesta o autor, o mais profícuo é fazer uma abordagem institucionalista, com o objetivo de compreender a ação e o padrão de comportamentos dos diferentes atores sociais e políticos, dentro das normas formais ou tácitas.

Conflitos e cooperação, verticais e horizontais, são inerentes às uniões federais e, portanto, estão sempre presentes. A federação não tem por finalidade nem consegue eliminar todos os conflitos. Mas, se ela estiver equipada com um aparato institucional para lidar com eles, propiciando os fóruns adequados para as negociações e a conciliação de interesses, poderá haver uma canalização positiva dos antagonismos. O fito é evitar a prevalência da tirania do mais forte ou das práticas predatórias que podem emperrar a federação. Portanto, o federalismo pode ser sintetizado pela fórmula de Elazar: “self-rule plus shared rule” (ELAZAR, op.cit.,

⁷ O *Bundesrat* é composto por representantes indicados pelos governos estaduais e delibera efetivamente sobre questões que afetam os estados, como as redistribuições de recursos, alterações de tributos dos estados, ou mesmo tributos federais que sejam em parte destinados aos estados. Enfim, qualquer alteração na política fiscal federal deve passar por seu crivo.

p. 12). O sistema pressupõe o compartilhamento na tomada de decisões, compatibilizando a autonomia com a interdependência entre os níveis de governo.

Oates (2005) se refere aos últimos desenvolvimentos da teoria do federalismo fiscal. Em resumo, seu modelo se funda e dirige sua análise em dois pontos principais: a) processos políticos e seus impactos nos resultados (políticas públicas); e b) problemas com informações, ou seja, com a assimetria de informações que cada agente possui. A seguir, Oates (Ibidem) analisa os aspectos relativos à centralização e à descentralização. Constata que a centralização permite uma muito maior coordenação de políticas, permitindo corrigir as externalidades interjurisdicionais⁸. Por outro lado, a descentralização do processo decisório promove a transparência e a participação dos cidadãos, por estar mais próximo do controle local. Mas a descentralização tem seus problemas potenciais, especialmente em países em desenvolvimento. Os governos locais podem passar a carga dos seus programas para o governo central, gerando incentivos perversos. Os entes subnacionais incorrem em déficits sistemáticos na expectativa de serem “salvos”. É uma questão que lida com expectativas, posto que, se alguns entes intermediários expandem seus programas (e provavelmente serão resgatados), aquele que for fiscalmente responsável será prejudicado. Este é, na visão de Oates (op.cit.), um dos principais perigos de um sistema fiscal descentralizado. No Brasil e na Argentina, esse problema chegou a proporções tão desastrosas a ponto de desestabilizar todo o sistema fiscal e a economia⁹. A resposta a isso pode ser mais centralização. O desafio capital passa a ser a definição de que tipo de instituições pode acomodar a descentralização fiscal, capitalizando as vantagens políticas do controle local e, ao mesmo tempo, evitar os efeitos desestabilizadores que podem resultar dos déficits fiscais.

Oates (Ibidem) cita algumas evoluções recentes na teoria sobre federalismo fiscal que podem levar os governos subnacionais ao equilíbrio orçamentário. Em primeiro lugar, constata que uma bem desenvolvida economia de mercado pode

⁸ Um exemplo local de externalidade interjurisdicional é quando os habitantes de uma jurisdição utilizam o hospital de outra. O governo de nível superior pode corrigir por meio de transferências compensatórias de recursos. A guerra fiscal também pode ser vista como uma externalidade.

⁹ No Brasil, ver o caso dos bancos e das dívidas estaduais em Abrúcio (2000).

contribuir para o ajuste. As evoluções são as seguintes: a) um mercado de crédito eficiente associado a um sistema bancário maduro podem prover uma importante fonte de disciplina para as finanças públicas locais, pois o ente público que apresentar uma performance fiscal pobre, nesse contexto, terá reduzido acesso a crédito e taxas de juros mais elevadas; e b) déficits crônicos podem afastar os investimentos e mesmo encorajar a saída de empreendimentos para outras jurisdições mais bem administradas. Em segundo lugar, há instituições fiscais que são essenciais e estão relacionadas como o equilíbrio, quais sejam:

1) existência de um efetivo e confiável sistema local de tributação, para levantar as receitas e financiar os programas locais. As jurisdições locais precisam levar em conta os benefícios dos programas públicos propostos, relacionando-os com seus custos (impostos). Um bom sistema de tributação local fará esses custos aparentes ao eleitorado;

2) o sistema de transferências intergovernamentais precisa cumprir a função alocativa e redistributiva (equalização) sem ser objeto de manipulação para mascarar a cobertura de ajudas para encobrir déficits.

Mas essas constatações variam em algum grau segundo o país em questão e dependem das especificidades políticas, econômicas, culturais, institucionais e históricas. Entretanto, há uma lição básica, tendo como parâmetro a experiência do federalismo competitivo dos EUA: os governos centrais podem não ceder às pressões políticas e econômicas dos governos locais, se houver um mercado apropriado e instituições fiscais adequadas.

Em vista de não reunir todas as condições propícias em seu desenvolvimento federal, o Brasil adotou a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, estabelecendo normas para a gestão fiscal, com o objetivo de corrigir os desvios, estabelecendo controles e responsabilização em relação aos gastos, ao crédito e ao endividamento dos entes. Essa Lei foi um marco importante na vida nacional, mas ainda resta um longo caminho para a superação dos problemas fiscais.

Abrúcio (2002) salienta que o federalismo bem-sucedido, além do aspecto democrático, é aquele que torna mais republicana a esfera pública. O sistema federativo se funda nos princípios da democracia e do republicanismo. Ao salientar o sucesso da experiência norte-americana, lembra que a mesma nasceu ligada à idéia

de república, soberania popular e controle do poder – *checks and balances* entre os poderes – forma de governo considerada ideal nos artigos de Madison, Hamilton e Jay – escritos entre 1787 e 1788, e que constituíram O Federalista. O poder não tem donos (patrimonialismo), os cidadãos devem participar da política, preservando o sentido público do Estado. Para isso, são importantes os espaços institucionais públicos, preenchidos pelos cidadãos, principalmente nos níveis subnacionais de governo, onde se dá a iniciação política.

Seguindo a argumentação de Abrúcio (Ibidem), no Brasil, as condições que garantem o sucesso do sistema federativo estiveram praticamente ausentes ou foram insuficientes. A autonomia e a interdependência dos estados não têm sido alcançadas. Vivemos períodos marcados pela irresponsabilidade fiscal dos estados, intercalados por momentos de centralismo autoritário. No processo histórico, verificou-se uma perversa relação entre interesses regionais e o interesse nacional, dentro de um frágil contrato federativo, em que ainda não houve a republicanização do sistema político.

2.3 PROCESSO POLÍTICO DECISÓRIO: CUSTOS E RISCOS EXTERNOS

Segundo Sartori (1994), as decisões coletivizadas são tomadas por alguém para outrem. E, na política, as decisões são coletivizadas, diferindo-se das demais áreas de atividade humana pela hierarquia. São políticas no sentido de serem soberanas, inescapáveis e sancionáveis. Com a evolução e o crescimento das sociedades, as decisões coletivizadas se tornaram a forma adotada pela política na democracia. Assim, para cada área de decisão existe um órgão decisório e um grupo externo exposto ao resultado da política. Então, quanto mais segmentos estiverem representados no órgão decisório, maior será o custo da decisão e menor será o risco para o restante da coletividade.

A regra de tomada de decisão é uma variável referida ao custo. Quando os grupos decisórios são grandes, não há como aplicar a regra da unanimidade. Assim, na prática da democracia, funcionam as regras de maioria, o que reduz o custo e aumenta as probabilidades de se chegar a uma decisão.

Mainwaring e Samuels (1999), em interessante trabalho sobre o governo e as reformas no Brasil, trazem à baila a importância da noção dos *veto players* (aqueles que precisam concordar para que uma decisão seja tomada), dividindo-os em dois tipos: a) os institucionais, previstos na Constituição, por exemplo, as duas Casas do Congresso, o Presidente e os atores estaduais; e b) os partidos que participam no governo. Com mais *veto players*, mais estável será o sistema, porém as reformas nas políticas serão muito mais difíceis de serem obtidas. Esse conceito de *veto player* é muito útil para se compreender como o federalismo pode constranger o governo central, pois o federalismo adiciona instâncias: o Senado e os governadores dos estados, dependendo da força política de que disponham em determinado momento, se constituem no núcleo duro, quando se trata das mudanças das relações intergovernamentais.

Quando se requer uma maioria qualificada, é mais difícil chegar-se a uma decisão, o processo se torna mais alongado no tempo, tendo, portanto, um custo maior. Além disso, muitas das decisões com essa regra são bloqueadas. Exemplo disso, no Brasil, são as reformas que exigem leis complementares e alterações constitucionais. São necessárias maiorias qualificadas na Câmara e no Senado, em dois turnos cada. Se houver alguma alteração no Senado, o texto deve voltar à Câmara para uma nova votação. As políticas públicas brasileiras são muito constitucionalizadas. Melhor dizendo, nossa Constituição é excessivamente detalhada e rígida, o que afeta a capacidade de mudança. Segundo Melo (2005), isso se explica pela intenção de garantir compromissos intertemporais em políticas que afetem mais de um governo. É o reflexo de um clima de instabilidade e de baixa confiança, fazendo com que os compromissos devam ser garantidos no texto constitucional.

2.3.1 Formação do órgão decisório

Os riscos estão também muito ligados ao método de formação do grupo, de sua composição e natureza. Entre as possibilidades de constituição está o método representativo. A chave é a representação, pois do contrário os grupos decisórios

seriam muito grandes e os custos muito elevados. O pressuposto é que os membros são representantes eleitos, dentro de um sistema eleitoral que lhes confira legitimidade perante o eleitorado, do contrário não há segurança para os cidadãos. Assim, o método de formar o grupo pode ser mais importante que a regra de formação da decisão, permitindo uma queda importante nos riscos.

As relações entre Executivo e Legislativo estão relacionadas com o sistema partidário e com as regras da competição eleitoral. No Brasil, temos um sistema multipartidário e eleição em dois turnos para os Executivos. Isso leva a formação de coalizões para obter apoio ao governo, obrigando a uma delicada costura política. Muito embora o Executivo detenha o poder de agenda, a cada votação é obrigado a atender barganhas ou refazer sua coalizão, pois a relação do eleitor é direta com o candidato. A relação com os partidos é fraca. O enfraquecimento dos partidos permite o surgimento de estratégias individualistas, impedindo a realização de pactos duradouros entre os partidos.

Nicolau (1996) define partido político como uma “organização que compete por votos nas eleições”. Além disso, os partidos detêm o monopólio da representação política. Os sistemas partidários, desde o bipartidarismo até o multipartidarismo altamente fragmentado, afetam o processo decisório. O número de partidos indica as proporções em que o poder político é fragmentado ou não, disperso ou concentrado. Quanto maior o número de partidos que têm influência no jogo político, maior a complexidade de sistema, pois maiores serão as correntes de interação.

Seiler (2000) salienta que o sistema eleitoral majoritário de um turno limita o número de partidos para constituir um governo majoritário, favorecendo o bipartidarismo. O bipartidarismo pressupõe uma cultura nacional homogênea. Se a tendência ao multipartidarismo é forte demais no eleitorado, o escrutínio majoritário de um turno não é o mais indicado. As eleições proporcionais e as majoritárias em dois turnos favorecem o multipartidarismo e as coalizões.

Para Lijphart (1989), muitos autores caracterizam o sistema bipartidário como um sistema superior por oferecer aos eleitores uma escolha clara e uma influência moderadora, pois os eleitores indecisos estão no centro, orientando a competição eleitoral. Também se salienta que os gabinetes unipartidários são mais estáveis e eficazes. Mas, os governos de coalizão também podem ser duráveis e eficazes e a

eventual instabilidade pode ser relativa e muitas vezes não acarreta uma descontinuidade. Os sistemas majoritários, embora façam emergir das urnas um partido nitidamente vencedor, com força política e legitimidade para fazer um governo, acabam desconsiderando os votos das minorias.

Já o sistema proporcional, de implantação histórica mais recente, assegura representação às diversas opiniões e correntes existentes na sociedade, assegurando um número de vagas proporcional ao número de votos obtidos. Por isso, favorece a proliferação de partidos, dando mais expressão à vontade das minorias. Todos os votos são eficazes na formação da vontade oficial. Podemos avaliar que o sistema proporcional reduz em muito o risco externo, pois favorece o pluralismo político e a renovação partidária, permitindo a representação dos variados grupos de interesse presentes nas sociedades modernas, mas desde que os partidos sejam valorizados e cumpram efetivamente a função representativa.

2.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Dentro do arcabouço teórico, para nossa análise, é necessário vislumbrar o dinamismo institucional, contemplando a questão da mudança e das transformações institucionais. Para isso, a perspectiva de um lapso temporal maior se faz importante para incorporar o contexto histórico à análise.

A causalidade social depende da trajetória percorrida, nos processos da vida política, formando estruturas que influem nas decisões ulteriores. Assume-se que as informações são incompletas, a racionalidade é limitada e os atores buscam soluções satisfatórias. Assim, um processo pode chegar a vários resultados em que múltiplos equilíbrios são possíveis, dentro de um mesmo contexto. Os comportamentos podem mudar em função do aprendizado interativo com as instituições. A posição relativa e a força do Estado e dos demais agentes dependem das situações históricas concretas.

Julga-se que essa perspectiva teórica é adequada para o exame dos arranjos federativos e das suas dinâmicas institucionais. O federalismo adiciona instâncias decisórias e regras específicas, que resistem a ajustamentos, mas estão em

constante mudança ao longo de lapsos maiores de tempo, em especial as questões tributárias, fiscais e redistributivas.

Com relação ao processo decisório, tendo presente o arcabouço brasileiro, que conjuga o sistema presidencialista, coalizão política, pluripartidarismo, organização territorial federalista e bicameralismo com sobre-representação, pode-se contar com a dificuldade dos pontos de veto. Soma-se a isso uma constitucionalização exacerbada das nossas políticas, elevando em muito o custo decisório. O contraponto a essa estrutura adversa é o grande poder de agenda e as prerrogativas do presidente junto ao Congresso.

3 ASPECTOS HISTÓRICOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO¹⁰

No período colonial, com a necessidade de ocupar o território brasileiro, foram instaladas as Capitânicas Hereditárias, a partir de 1534. Em 1549, a presença da Coroa portuguesa se reforça com a instituição do Governo Geral. Já na época das Capitânicas, eram atribuídos direitos fiscais em favor dos donatários, como cinquenta por cento do pau-brasil e do pescado (CUNHA, 2006).

Uma efetiva integração econômica do Brasil à economia mundial ocorreu com a cana de açúcar, cultivada na Região Nordeste e em parte do litoral paulista. Ao entorno dessa cultura, desenvolveu-se uma pecuária (ciclo do couro). O ciclo aurífero, principalmente no século XVIII, tendo seu centro em Minas Gerais, alterou o centro administrativo brasileiro. A capital passou a ser o Rio de Janeiro, cidade por onde os metais eram embarcados para Portugal. A atividade de extração de minerais também demandou gado e mulas das Regiões Nordeste e Sul, estimulando a pecuária (BORDIN; LAGEMANN, 2006).

Neste Capítulo, examinaremos como os principais desenvolvimentos históricos afetaram o federalismo fiscal brasileiro atual. É uma análise importante para compreender como a seqüência dos acontecimentos pode explicar a situação presente.

3.1 O IMPÉRIO

Após a chegada da família real, em 1808, o Brasil deixou de ser uma província ultramarina, passando a fazer parte, em 1815, do Reino Unido do Brasil, Portugal e Algarve, e, principalmente, foi estabelecida aqui a sede do Governo.

¹⁰ Para uma visão bastante compreensiva do histórico do federalismo brasileiro e sua situação atual, do ponto de vista do arcabouço jurídico, ver a dissertação "Federalismo fiscal no Brasil: a realidade do federalismo competitivo e a busca da cooperação e do equilíbrio", dissertação de Fabiana Azevedo Cunha, PUCRS, 2006.

Foram abertos os portos às nações amigas, pondo fim ao regime de exclusivismo comercial, com a Carta Régia de 1808.

Após a independência, a solução imperial e unitária foi adotada, preservando o território brasileiro da fragmentação verificada na América hispânica e criando o sentimento de nacionalidade e a necessidade, apoiada pelas elites nacionais, de um poder central. Mas a divisão territorial, herdada das Capitânicas, foi recepcionada dentro da nova ordem, na forma de províncias. Claro está que, desde o início, a descentralização esteve presente, consequência natural do nosso enorme território, lado a lado à tradição lusitana, centralista e hierárquica.

D. Pedro I convocou eleições para uma Assembléia Constituinte. Mas, no decorrer dos trabalhos, surgiram conflitos entre o imperador e parte dos deputados, culminando com o fechamento da Assembléia. D. Pedro I nomeou uma comissão de juristas e produziu a Constituição outorgada por ele em 1824. Contudo, a Constituição contemplava uma série de preceitos liberais, como os direitos à propriedade e à justiça, mas incluía também o Poder Moderador, que dava ao Imperador o direito de dissolver o Parlamento. Tendo a monarquia constitucional como forma de governo, os presidentes de província eram nomeados e demitidos pelo Imperador. No início do Império, não havia partidos propriamente, mas grupos de opinião com pontos de vista políticos, por exemplo, republicanos, abolicionistas e liberais, conforme as circunstâncias. Entre as décadas de 1830 e 1840, surgiram o Partido Liberal e o Conservador. O Partido Liberal reunia políticos insatisfeitos com o autoritarismo do primeiro Imperador e questionavam o Poder Moderador. Uma das principais bandeiras do Partido Liberal foi o fortalecimento do parlamento nacional, dos governos e assembléias de deputados provinciais. Os governos locais fortes, acreditavam, evitariam o despotismo imperial. Já os conservadores defendiam o centralismo monárquico como única arma contra a anarquia e a desagregação do país, a exemplo das repúblicas hispano-americanas, pois pululavam rebeliões em todas as regiões do Brasil (MOTTA, 1999).

No tocante ao sistema tributário, segundo Bordin e Lagemann (2006), o acontecimento mais marcante do período foi a definição de competências tributárias durante o período regencial (1833-40). Embora contivesse alguns problemas, pela falta de definições claras em algumas situações, a Lei Orçamentária n. 99, de 31 de outubro de 1835, representou um avanço ao discriminar os tributos do Governo

Geral e os que poderiam ser aplicados pelas províncias, dispondo que as Assembléias Provinciais poderiam legislar sobre os tributos de sua arrecadação.

Com o enfraquecimento do Império e da escravidão, vieram à tona reivindicações federativas. Portanto, no Brasil, o federalismo surgiu no bojo de uma reação à centralização do poder, buscando maior autonomia para as elites regionais, mas como uma solução que tinha o objetivo de preservar a união (*hold together*).

Para Arretche (2001), a razão do golpe republicano relaciona-se com o desgaste da monarquia, com a perda do apoio das forças ligadas à cafeicultura, às classes médias emergentes e aos setores conservadores ligados ao escravismo, contrários à abolição. Além disso, com a crise fiscal do final do Império, era cada vez mais difícil atender às diferentes demandas regionais.

3.2 A REPÚBLICA E O SISTEMA FEDERATIVO

No alvorecer da República, o projeto de autonomia política era o mote que unificava e movimentava as províncias, pois significava acabar com o controle da elite monárquica encarregada de nomear os presidentes de província. Por meio do presidente da província, o poder central mantinha suas amarras e controlava a política local, garantindo as maiorias necessárias.

A situação ensejou a primeira intervenção dos militares na história brasileira. Foi o movimento que marcou o fim do Império. Os grupos republicanos civis tiveram importância secundária. Os republicanos tiveram dificuldade, desde o início, de criar uma organização de caráter nacional. Os grupos se organizaram regionalmente, formando núcleos em várias províncias, que redundaram na formação dos Partidos Republicanos estaduais. A partir da eleição dos governadores, a ordem política se altera, a elite local passa a controlar o processo político-eleitoral, possibilitando a constituição de máquinas regionais fundamentais na determinação do campo político do país (CARDOSO, 1997).

Os estados passaram a contar com enormes prerrogativas, rompendo com o centralismo de tradição luso-brasileira. Uma dessas prerrogativas foi a constituição de um aparato militar próprio, seguindo a estratégia de garantir a autonomia

estadual frente às possíveis intervenções do governo da Federação. Não havia condições para a formação de partidos nacionais dentro do novo contexto institucional. A política era feita em torno de coalizões instáveis entre as facções estaduais (WIRTH, 1997).

Por ocasião da proclamação da República, a economia brasileira se baseava no café, na indústria extrativa da borracha e iniciava uma indústria de bens de consumo não duráveis em diversos pontos do país (BORDIN; LAGEMANN, 2006).

Utilizando o exemplo norte-americano, muito embora nossas características históricas, culturais e político-institucionais fossem muito diversas, pois o federalismo nos Estados Unidos decorreu da proposta inicial de unir partes distintas (*come together*), a estrutura federativa foi adotada no Brasil pela Constituição de 1891, e as províncias do Império foram transformadas em estados da República. Foi o produto de um descontentamento ante o centralismo imperial e do desejo de autonomia, em termos políticos e financeiros. O federalismo estadunidense surgiu da necessidade das treze ex-colônias inglesas criarem um novo nível de governo, a União, que garantisse as condições nacionais de segurança interna e externa, desde que fosse também garantida a autonomia e a liberdade dos pactuantes. No caso brasileiro, a idéia se aplicou com o objetivo de manter a união em uma situação em que era preciso descentralizar poder às unidades subnacionais (ABRÚCIO, 2000).

Para Tavares (1977), o regime federativo foi implantado no Brasil com base em fórmulas teóricas importadas, sem que as unidades tivessem as condições de uma expressão econômica e cultural mais homogênea ou o mesmo grau de autonomia ante o poder federal.

Ao contrário da experiência norte-americana, no Brasil havia poucos núcleos político-econômicos. Os fundamentos político-econômicos não estiveram presentes para promover a eficiência econômica e o aperfeiçoamento institucional do Estado, mas os interesses de poucos oligarcas. A adoção da federação no Brasil não decorreu de um debate público, mas sim de uma solução de Direito no sentido de atender às forças oligárquicas (CUNHA, 2006).

Com relação à tributação, na Constituição de 1891, à União cabia instituir os impostos de importação, direitos de entrada e saída de navios, selos, taxas de correio e telégrafo. Aos estados foi garantido o imposto mais produtivo da época que era o imposto de exportação de seus produtos (café), e também sobre imóveis rurais

e urbanos, transmissão de propriedade, sobre indústrias e profissões, selos e taxas sobre seus correios e telégrafos (LOVE, 1997).

Havia ainda a competência residual, que era concorrente entre estados e União. Com base nisso, a União viria a criar o imposto de consumo, ampliando o já existente a várias mercadorias, o imposto de renda, no governo Campos Sales e, em 1923, o imposto sobre vendas mercantis.

O Quadro abaixo demonstra a divisão das competências tributárias entre os entes federativos, previstas na Constituição Federal de 1891.

UNIÃO	ESTADOS
1 – Imposto sobre Importação	1 – Imposto sobre Exportação ¹²
2 - Direito de entrada, saída e estadia de navios	2 – Imposto sobre Imóveis Rurais e Urbanos
3 - Taxas e selos	3 – Imposto sobre Transmissão de Propriedade
4 – Taxas dos correios e telégrafos federais	4 – Imposto sobre Indústrias e Profissões
5 – Competência residual ¹¹	5 – Taxas de selos
	6 – Contribuições dos correios e telégrafos estaduais
	7 - Competência residual

¹¹ Foram criados na década de 1920, na competência residual da União, o imposto de renda e o imposto sobre o consumo; na dos Estados, o imposto de vendas mercantis.

¹² Produtos produzidos no Estado, quando exportados para o exterior ou para outro Estado.

Quadro 1 – Tributos da União e dos estados – 1891
Fonte: Brasil. Constituição de 1891.

Segundo Love (op. cit.), o projeto de discriminação de rendas adotado beneficiou principalmente os estados exportadores, a exemplo de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, deixando claro o caráter originalmente hierárquico da Federação brasileira. A base tributária dos estados economicamente fortes lhes dava a capacidade de sustentarem seus gastos, sendo que nos demais estados havia dificuldades. Os estados se constituíram em economias autônomas, autárquicas, tributavam o comércio exterior e o comércio interior, fixavam a despesa pública e contraíam empréstimos.

O sistema oligárquico local ganhou importância para o sistema nacional de dominação quando o equilíbrio dos poderes da República passou a depender da transação entre as máquinas político-administrativas dos estados e os interesses dos donos de terras e de votos, suprimindo a inexistência de partidos nacionais. Para Cardoso (1997), a Política dos Governadores foi a política possível na época, pela imposição e controle dos seus partidos regionais, dominava a República e os cargos no Congresso Nacional. Este se subordinava aos interesses das oligarquias, especialmente as dos estados mais fortes economicamente, como Minas Gerais e São Paulo. Os presidentes da República, para se elegerem e se viabilizarem com apoio político no parlamento, passaram a depender de alianças com as oligarquias partidárias estaduais.

O que surgiu foi um sistema de partido único nos estados, caracterizado pela ausência de competição partidária. A disputa ocorria entre as facções pelo controle do partido, pois o candidato indicado para presidente estadual seria eleito e controlaria a vida política de seu estado de cima a baixo. Esse sistema político, com tantos pontos insuficientes, deu-se pelo atraso da sociedade brasileira da época. A maior parte da população, entre 70% e 80%, vivia no campo, era analfabeta e não sabia de direitos, nem como reclamá-los (MOTTA, 1999).

Segundo Abrúcio (2002), a estrutura federativa surgida não conseguiu atingir o ideal de interdependência entre os estados. De um lado, estados muito fortes como São Paulo e Minas Gerais (mesmo a União se tornara frágil frente a eles), e de outro, um punhado de estados fracos que necessitavam de auxílio da União federal. Esses estados mais fracos deviam necessariamente se filiar ao bloco do “café-com-

leite”. Sem autonomia para todos, não há efetivamente um federalismo. Além disso, o federalismo no Brasil, associado às práticas patrimonialistas e clientelistas, no dizer de Abrúcio (Ibidem), é anti-republicano por excelência. No início da República Velha os estados tinham ampla autonomia, pouca cooperação, e o governo central era fraco.

Nesse período, conhecido como Primeira República ou República Velha (1889 a 1930), o federalismo brasileiro vive uma fase conhecida como “federalismo dualista” (BORDIN; LAGEMANN, 2006). Os estados eram autárquicos, independentes, e se fortaleceram frente ao governo Central. Não existiam mecanismos de cooperação e articulação, os desmandos eram a regra. Os estados mais pobres eram assistidos pela União em bases discricionárias.

3.3 A REVOLUÇÃO DE 1930

A crítica ao modelo oligárquico, com o surgimento de um discurso nacional, deu ao movimento tenentista, somado ao crescimento das classes médias urbanas, as condições para a mobilização pelo voto secreto e pela moralização das eleições, na década de 20, fatores que contribuíram para a derrocada da República Velha.

De um lado os estados cafeeiros desfrutavam de sólida base financeira e, de outro, os estados sem fontes promissoras de renda reproduziam suas formas de dominação pela articulação específica de dependência com a União. A crise da economia cafeeira e a Revolução de 1930 abriram espaços para as alterações nas relações intergovernamentais e para o novo ordenamento institucional. A superprodução de café e a grande depressão reduziram o valor das exportações e, por consequência, a arrecadação estadual. A crise chegou a tais proporções que não poderia mais ser contida no âmbito estadual, abrindo espaço para a ação federal. A crise criou as condições para a centralização do poder, para a ampliação e a diversificação dos órgãos regulatórios federais, incorporando os órgãos estaduais do café e do açúcar, bem como para a implantação dos Ministérios do Trabalho, da Educação, da Saúde, Indústria e Comércio (LOPREATO, 2000).

Paulatinamente, o Governo Federal se fortifica, com a centralização das decisões sobre a política cafeeira e com o melhor aparelhamento do Exército. Com a Reforma Constitucional de 1926, foi aumentado o poder federal de intervenção nos estados, o que, dadas as circunstâncias, deu mais equilíbrio às relações intergovernamentais. Por fim, os fatos se cristalizaram quando houve a aliança entre Minas Gerais, Rio Grande do Sul e outros estados, em face da insistência de São Paulo de apresentar candidato, quando era a “vez” de Minas Gerais, transformando a dinâmica das relações regionais, com o fim do hegemônico pacto da “aliança café-com-leite”. A Revolução de 30 foi um marco na centralização do Estado brasileiro, muito embora as forças regionais tenham continuado influentes, porém tendo mudado suas posições relativas, via coordenação central (WIRTH, 1997).

Então, em 1926, com a reforma constitucional, teve início o movimento centralizador nas normas constitucionais, impondo limitações à autonomia da federação (CUNHA, 2006). Em 1930, com a regulamentação do Governo Provisório, houve uma forte centralização no sistema político. O Governo Federal, segundo o relato de Abrúcio (2002), tomou as rédeas e aumentou seus poderes de regulação, criou órgãos para controlar as áreas cambial, monetária e de comércio exterior, impondo um forte controle político-administrativo sobre os demais entes federativos.

Importante lembrar esse momento, pois é crucial para a compreensão dos desdobramentos posteriores. As condições que ensejaram a mudança vieram com a crise de 1929 e a superprodução do café. O preço do produto para exportação despencou, levando para baixo as arrecadações estaduais e causando uma crise financeira que não pôde ser administrada localmente, exigindo uma ação federal. Vargas, nesse contexto, no período do Estado Novo, de 1930 a 1945, fez do Executivo Federal o centro político do país, reforçando-o em termos administrativos e financeiros, baseado no discurso crítico aos desmandos do regionalismo na República Velha.

Na economia, essa época é vista como a passagem de um modelo primário-exportador para o modelo da industrialização substitutiva de importações (BORDIN; LAGEMANN, 2006).

O Estado Novo, embora centralizador e autoritário no campo político, ampliou o quadro de competências tributárias dos entes subnacionais¹³. Com a inviabilização das exportações, a arrecadação dos impostos se voltou para o mercado interno, levando o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC)¹⁴ a ocupar o espaço do imposto de exportação nos estados mais fortes. As unidades mais fortes ganharam liberdade financeira majorando as alíquotas do IVC, enquanto as demais continuaram dependentes de transferências e de formas de articulação com a esfera federal (LOPREATO, 2000).

Sá Motta (1999) salienta um fato inédito na política brasileira: o surgimento de organizações políticas nacionais com capacidade de mobilização de massas populares. São os casos da AIB (Ação Integralista Brasileira) e da ANL (Aliança Nacional Libertadora), esta última uma cobertura legal para o PCB (Partido Comunista Brasileiro). A ANL defendia posições mais à esquerda no espectro político, ao passo que a AIB se alinhava com o pensamento conservador. Porém as duas forças convergiam na crítica ao liberalismo, pregando a necessidade de uma reforma política para a criação de um estado forte. Na visão dos comunistas, para combater a desigualdade social. Já os integralistas queriam o Estado mais poderoso para reprimir a luta de classes. Era uma época de declínio do liberalismo e marcada pela polarização entre fascismo e comunismo.

A Constituição de 1934, ao menos como norma, tentava impor cooperação e solidariedade entre os entes subnacionais. Ainda quanto ao sistema tributário, limitava a alíquota do imposto de importação ao máximo de 10% e vedava a bitributação e a cobrança de impostos interestaduais e intermunicipais. A Carta de 1934 teve vigência bastante curta.

¹³ O imposto federal sobre vendas mercantis, criado em 1923, foi transferido para as competências dos estados, sob a denominação de imposto de vendas e consignações (IVC), de incidência cumulativa. Além disso, a União permanecia com seu imposto sobre o consumo. A Carta de 1934, pela primeira vez, dotava competência tributária aos municípios.

¹⁴ Este fato histórico é de suma importância, pois o IVC é precursor do ICM, que depois viria a se transformar no atual ICMS, hoje a principal fonte de receita dos estados.

3.4 O ESTADO NOVO

Em 1937, Getúlio Vargas aplicou o golpe de Estado, extinguiu os partidos e implantou uma ditadura. O golpe do Estado Novo congelou completamente o federalismo¹⁵, transformando os estados em meros órgãos administrativos do Governo Central, controlando completamente o processo político com a indicação dos interventores. Eram escolhidos entre pessoas do próprio estado, mas com pouca tradição política. Os interventores nomeavam os prefeitos. Aos interventores fiéis, Vargas premiava com a estabilidade no poder, rompendo a ligação que havia do governador com os municípios e com a sua influência sobre a carreira dos parlamentares estaduais e federais. Os interesses das elites estaduais eram resolvidos por meio da burocracia governamental federal¹⁶ (WIRTH, 1997).

Com o mercado externo em crise, ampliou-se o mercado interno e com ele a arrecadação do IVC, passando este a ser a principal fonte de receita dos estados que tinham zonas urbanas em expansão. Ainda, durante o Estado Novo, a incidência do IVC sobre o comércio interestadual ficou na competência do estado produtor, beneficiando os estados mais fortes e mantendo os mais fracos em crise constante. Essas crises eram resolvidas por meio de transferências voluntárias ou aportes orçamentários da União, uma forma de manter o controle político na maioria dos entes federativos (CUNHA, 2006).

Um início de cooperação financeira entre os entes federados começa em 1940, porém sem caráter redistributivo, com a instituição do imposto único sobre combustíveis, cujo produto era direcionado à repartição de uma Cota-Parte aos estados e municípios, proporcional ao consumo em seus territórios, com a finalidade de conservação e desenvolvimento de rodovias. Com a Constituição de 1946, iniciou-se a tendência a um federalismo com mecanismos cooperativos, prevendo-se

¹⁵ Embora formalmente o federalismo continue na Carta de 1937, na prática Getúlio acabou com a federação, designando interventores e regulando a administração dos estados e municípios por normas do Presidente da República, submetendo-os a minucioso controle.

¹⁶ Esse é um forte instrumento de poder, fazendo com que, até hoje, muito da política seja tratada dentro da burocracia federal.

a partilha de receitas de vários impostos¹⁷ e a instituição de fundos para as regiões Norte e Nordeste, com o objetivo de dar uma resposta aos desequilíbrios regionais, embora mantida a centralização no Governo federal.

3.5 O PERÍODO DEMOCRÁTICO: A SEGUNDA REPÚBLICA (1946-1964)

Após a Segunda Guerra Mundial, o modelo ditatorial de Vargas se esgota, abrindo caminho para as práticas democráticas e ao multipartidarismo. Os países vencedores eram fundados dentro dos princípios da democracia, e o inimigo derrotado fora o autoritarismo. Getúlio Vargas promulgou um Ato Adicional concedendo anistia aos presos políticos. A repressão ditatorial foi abrandada e o regime se abria. Mesmo com o poder em declínio, Vargas consegue mudar sua imagem, transformando-se no “pai dos pobres”, através da ênfase nas questões trabalhistas. Deixou sua marca na criação dos dois partidos mais influentes do período democrático que se iniciava: o PTB e o PSD, organizados por seguidores do antigo ditador. Já a UDN seria antigetulhista. Os integrantes do PTB saíram dos quadros do Estado Novo, do Ministério do Trabalho e dos sindicatos oficiais. As bases doutrinárias do trabalhismo foram sistematizadas por Alberto Pasqualini. Mas essas idéias foram utilizadas politicamente para granjear a simpatia dos trabalhadores, na visão militar do General Aurélio de Lyra Tavares:

O Partido Trabalhista e a política trabalhista, que o Senador Alberto Pasqualini defendia em bases programáticas, com as vistas votadas para a organização de uma sociedade anticapitalista, em termos de democracia econômica, passaram a ser, com Getúlio Vargas, uma simples fórmula eleitoral, sem qualquer conteúdo ideológico. Ele era, sobretudo, o líder populista, o chamado “caudilho dos pampas”, cujo poder carismático lhe permitia criar a atmosfera favorável para mobilizar as classes mais humildes que lhe serviriam, em todas as circunstâncias, de base de sustentação no poder.

¹⁷ A União tributava a produção, comércio, distribuição e consumo, bem como a importação e a exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, minerais do País e a energia elétrica. Devia transferir 60%, no mínimo, aos estados e municípios. Da tributação sobre a renda e proventos, 10% eram transferidos aos municípios e 10% aos estados, mas a distribuição era feita pelo governo central de forma irregular (LOPREATO, 2000).

Ao passo que Pasqualini encarava a sindicalização inspirando-se nas idéias de Harold Laski, o grande estudioso dos problemas da sociedade industrial, Getúlio a erigia em corpo eleitoral como instrumento de sua política. A massa trabalhista lhe prestava obediência e o apoiava, porque lhe era grata, vendo nele a figura do “pai dos pobres”, o que não quer dizer que não tenha sido de grande alcance a legislação social com que ele abriu novos rumos à sociedade brasileira, através das medidas corajosas e avançadas, que marcaram sua obra de governo. (TAVARES, 1977, p. 15)

Em outubro de 1945, os militares temiam a transformação do regime em uma ditadura popular e Vargas foi derrubado pelos generais Eurico Dutra e Góis Monteiro.

Foram convocadas eleições para presidente e para uma Assembléia Constituinte. Os grupos começaram a se organizar para a formação de partidos, após uma proibição de quase dez anos. O regime iniciado em 1945/46 propiciou a criação de partidos efetivamente nacionais. A Constituição de 1946 consagrou o voto feminino e foi criado o TSE (Tribunal Superior Eleitoral), acompanhado de uma estruturação regional da justiça eleitoral. Os Tribunais Regionais Eleitorais forneceram um impulso para o equacionamento do problema das fraudes e da corrupção nas eleições (MOTTA, 1999).

Com o retorno da democracia na Segunda República, ressurgiu a federação, trazendo consigo novamente à cena “a política dos governadores”, porém de forma diferenciada da experiência anterior. No período 45-64, havia o legado desenvolvimentista de Vargas. A burocracia federal era a arena decisória dos principais interesses econômicos, incluindo empresários e trabalhadores, e não o Legislativo. A União se fortalecera como núcleo de poder político e também financeiro, se compararmos com o período da Primeira República. O eixo nacional no sistema político estava agora mais forte, em especial o Executivo (ABRÚCIO, 2002).

A vitória contra o totalitarismo propiciou o ressurgimento dos ideais liberais, mas a urbanização acelerada, a mudança na estrutura produtiva e o avanço tecnológico eram fatores que requeriam centralização e fortificação do poder federal, tanto no aspecto político quanto no financeiro. A Constituição de 1946 sintetiza essas tendências antagônicas, com feições liberais, mas preservando o aparato centralizador da Era Vargas. No aspecto federativo, de forma incipiente, surgem alguns mecanismos formais que podem ser denominados de “federalismo

cooperativo”, cujos lineamentos já haviam sido postos na Carta de 1934 (BORDIN; LAGEMANN, 2006).

No Quadro abaixo, se demonstra a nova discriminação de competências tributárias, segundo a Carta de 1934. Verifica-se que os municípios passam a exercer a tributação.

União	Estados	Municípios
1 – Imposto sobre Importação	1 – Imposto sobre vendas e consignações (IVC)	1 – Imposto predial e territorial urbano
2 – Imposto sobre o consumo	2 – Imposto sobre exportação	2 – Imposto de Licença
3 – Imposto único sobre Lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos, minerais e energia elétrica	3 – Imposto sobre transmissão <i>causa mortis</i>	3 – Imposto de indústria e profissões
4 – Imposto de renda	4 – Imposto sobre transmissão de propriedade inter vivos	4 – Imposto sobre diversões públicas
5 – Imposto sobre transferência de fundos para o exterior	5- Imposto sobre propriedade rural	

Quadro 2 – Principais competências tributárias dos governos – 1946
Fonte: Brasil. Carta de 1946.

Abrúcio (2005, p. 46) salienta que o período de 1946 a 1964 “foi o primeiro momento de maior equilíbrio em nossa federação, tanto do ponto de vista da relação entre as esferas de poder como da prática democrática”. Dentro desse novo quadro, com o eixo nacional mais robusto, as relações federativas se tornaram mais equilibradas. Mas a nova política dos governadores eleitos estava de volta e as forças regionais controlavam bancadas na Câmara Federal, com força suficiente para barganhar recursos da União para suas clientelas. A reabertura do Congresso

Nacional reforçou o jogo político por verbas orçamentárias, propiciando um incremento das rendas das regiões Norte e Nordeste, cuja representação parlamentar era expressiva em relação aos estados mais ricos. Estes últimos, em contrapartida, podiam cobrir seus gastos com o aumento das alíquotas do IVC ou com a expansão do déficit público, fantasma que já assolava as três esferas da federação, na esteira da ação desenvolvimentista, da despreocupação com o aumento dos gastos públicos e da conseqüente expansão dos meios de pagamento e do crédito. Os déficits públicos eram generalizados, tanto nos estados quanto na União.

Dentro do período democrático, após o governo de Eurico Gaspar Dutra, Getúlio Vargas se elegeu para um mandato de 1951 a 1956. Mas, envolto em denúncias de corrupção e desmandos, pressionado a renunciar, Getúlio Vargas, em 1954, comete suicídio, abrindo espaço para a eleição de Juscelino Kubitschek e para a construção de Brasília.

No início dos anos 60, aumenta a preocupação com a inflação e com o financiamento dos déficits. Questiona-se a distribuição de renda e a forma de arrecadação do IVC na origem, favorecendo os estados industrializados. O IVC se tornara uma fonte importante de recursos, conforme demonstra a tabela a seguir.

Tabela 1 – IVC em proporção às demais receitas estaduais (%)

Ano	Exportação	Transmissão	IVC
1946	2,33	2,17	40,27
1950	2,26	1,59	52,05
1955	1,78	1,42	55,77
1960	0,95	0,84	63,24
1964	0,79	0,43	70,11

Fonte: Bordin e Lagemann (2006).

Na época, a disputa tributária em torno da incidência do IVC na origem dividiu os parlamentares em dois blocos: de um lado São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul e, de outro, os que representavam os estados do Norte e do Nordeste, que formaram a “União Parlamentar Norte e Nordeste”, mais um fato

que demonstra o caráter hierárquico, as diferenças econômicas e a natureza conflitiva das relações no federalismo brasileiro.

Após “os cinqüenta anos em cinco” de Juscelino Kubistchek, que cumpriu seu mandato de 1956 a 1961, a situação econômica se agravara. No campo político, emergem novamente as condições para uma crise político-militar. João Goulart, herdeiro de Getúlio Vargas, fora eleito Vice-Presidente de Juscelino e, após cumprir esse mandato, também se elegera Vice-Presidente de Jânio Quadros. Ele era o operador do Trabalhismo, via controle do sindicalismo partidário e tutelado pelo governo. João Goulart era visto, pelos militares, como o fio condutor do movimento populista e uma ameaça às Forças Armadas, conforme revela o General Lyra Tavares (1977, p. 27):

Ele (Getúlio Vargas) teve João Goulart como sucessor na presidência do Partido Trabalhista, cujo grande poder eleitoral o elegeu Vice-Presidente na chapa do Presidente Kubitschek.

A trajetória da carreira política de Goulart não o desviou, desde o início até o fim, do objetivo por ele perseguido, que era, invariavelmente, o de transformar o Brasil numa República Sindical, através do jogo das alianças, das transações eleitorais, da mobilização de prosélitos e da capitalização de recursos, viessem de onde viessem.

A conquista do apoio das Forças Armadas estava, evidentemente, no programa de João Goulart. E era preciso dividi-las para obtê-lo, o que teria de ser feito, como é obvio, pelo solapamento da sua coesão, com prejuízo da hierarquia e da disciplina.

Para Tavares (op. cit.), havia a participação de soldados, cabos e sargentos nos movimentos sindicais. Com a renúncia de Jânio Quadros, a crise político-militar foi se tornando cada vez mais crítica. O parlamentarismo foi a condição imposta para que João Goulart pudesse assumir como Presidente. Mas em 1963, João Goulart consegue restaurar o sistema presidencialista, via realização de um plebiscito, apoiado pelas forças trabalhistas, passando a ser o Chefe de Governo e assumindo os poderes que o parlamentarismo obstruía. Como tal, seu governo pende à esquerda, propondo as Reformas de Base, nas quais estavam previstas a reforma agrária e a encampação das refinarias particulares. As forças sindicais se faziam presentes por meio do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), cujos líderes participavam diretamente das decisões com o Presidente. Um exemplo disso foi a fixação dos novos índices do salário mínimo, em janeiro de 1964.

3.6 OS GOVERNOS MILITARES

Em março de 1964, veio o golpe militar e voltou à cena mais um momento autoritário. O Congresso esvaziou-se, ficando bloqueadas as transferências orçamentárias voluntárias que atendiam a interesses determinados ou a problemas emergenciais nas regiões mais pobres, esgotando o modelo. O golpe militar reimprimiu uma forte centralização política, administrativa e financeira. Emergiram as condições para uma mudança na discriminação de rendas.

Em 1965, para Cunha (2006), iniciou-se uma ampla reforma tributária¹⁸, na qual foram instituídos os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, bem como os lineamentos de um sistema de repartição de rendas, em compensação à centralização de competências tributárias nas mãos da União. Os estados ficaram com o imposto de transmissão de bens imóveis e o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias (ICM), substituto do IVC, instituindo-se a não-cumulatividade por meio da incidência sobre o valor adicionado a cada etapa da circulação da mercadoria, beneficiando a origem (estado de produção); os municípios, com o imposto sobre a propriedade urbana e o imposto sobre os serviços de qualquer natureza. Além disso, os municípios recebiam dos estados 20% do total arrecadado do ICM no estado, a chamada “Cota-parte do ICM”, sem qualquer vinculação, ou seja, podiam ser gastos livremente. A base de cálculo era a arrecadação verificada no espaço municipal, portanto uma partilha neutra (não redistributiva¹⁹).

Com a reforma tributária de 1966²⁰, foram criados novos impostos, ampliada a carga tributária, centralizada a distribuição de recursos e reduzida a ação dos

¹⁸ Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965, cujos dispositivos foram repetidos em grande monta na Constituição de 1967.

¹⁹ Em 1980, introduziu-se um componente de natureza redistributiva entre os municípios de cada Estado, determinando que 25% das regras de rateio da Cota-Parte seriam objeto de livre disposição por lei estadual.

²⁰ Os momentos autoritários são propícios para o *design* tributário, haja vista que não há a resistência e os debates próprios da democracia, grandes mudanças logram ser implantadas, para o bem ou para o mal. No caso da Reforma Tributária de 1967, foram incorporados muitos princípios modernizantes e cooperativos.

governos estaduais. Mas era preciso manter o apoio dos governadores ao golpe militar, assim, foi mantido para os estados o principal imposto em termos de arrecadação – o ICM – e as transferências constitucionais continuaram servindo para manter o jogo de alianças e como instrumento para fazer frente à enorme diversidade socioeconômica do país (LOPREATO, 2000).

Prado (2003) chama a atenção para o potencial distorcivo da colocação do ICM na competência dos estados, antes que tendem a utilizar o imposto como mecanismo de política econômica regional em detrimento do objetivo arrecadatório. Inicialmente havia controle e limitações por parte do governo federal e do Senado. Mas, com o enfraquecimento do governo militar, esse controle foi debilitado e surgiram os problemas que temos hoje com a denominada “Guerra Fiscal”²¹.

Antes de 1967, para Prado (Ibidem) não havia, efetivamente, um sistema redistributivo de transferências. Pode-se dizer então que a reforma tributária de 1967 introduziu a partilha de recursos com efeitos redistributivos no setor público brasileiro. A Carta de 46 introduzira a distribuição de 10% do imposto de renda em partes iguais aos municípios, excluídas as capitais. Além disso, no mesmo ano, foi criada (mas não cumprida, a não ser eventualmente), a distribuição de 30% do excesso de arrecadação do IVC em relação às receitas municipais. Em 1961, o percentual de distribuição do imposto de renda foi ampliado para 15% e, definiu-se ainda que 15% do imposto sobre o consumo também seriam transferidos aos municípios. Mas esses dispositivos se tornaram irregulares e descumpridos em muitos exercícios financeiros. Em suma, antes de 1967, o tipo de transferência de maior peso na Federação era a partilha simples (não redistributiva) com base nos impostos únicos sobre combustíveis, telefonia, energia elétrica, minerais e serviços de telecomunicações. Assim, a reforma de 1967 centralizou de forma inédita a arrecadação no governo central e, em compensação, criou um sistema de repartição de caráter redistributivo. São os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios.

²¹ Muitos autores defendem a competência de impostos do tipo IVA nas mãos da União como única forma de se evitar os conflitos tributários e harmonizar sua aplicação em federações. Este tópico será mais desenvolvido adiante.

No Fundo de Participação dos Estados (FPE), os critérios de distribuição eram o inverso da renda per capita, a população e a extensão territorial do estado. Essa concepção, embora rudimentar, garantia um mínimo de ajustamento dinâmico à redistribuição. Já no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a lógica assumida foi a de uma “renda mínima fiscal”, distribuindo recursos proporcionalmente à população e privilegiando as localidades menores. A Tabela abaixo demonstra a evolução histórica dos percentuais do Imposto de Renda (IR) e do Imposto de Produtos Industrializados (IPI) que são destinados aos Fundos de Participação.

Tabela 2 – Evolução histórica dos percentuais de IR e IPI para FPM e FPE

Ano	Dispositivo Legal	FPM	FPE
1967/68	Emenda Constitucional 18/65	10 %	10 %
1969/75	Ato Complementar 40/68	5 %	5 %
1976	Emenda Constitucional 5/75	6 %	6 %
1977	Emenda Constitucional 5/75	7 %	7 %
1978	Emenda Constitucional 5/75	8 %	8 %
1979/80	Emenda Constitucional 5/75	9 %	9 %
1981	Emenda Constitucional 17/80	10 %	10 %
1982/83	Emenda Constitucional 17/80	10,5 %	10,5 %
1984	Emenda Constitucional 23/83	13,5 %	12,5 %
1985	Emenda Constitucional 23/83	16 %	14 %
1985/88	Emenda Constitucional 27/85	17 %	14 %
1988	Nova Constituição Federal	20 %	18 %
1989	Nova Constituição Federal	20,5 %	19 %
1990	Nova Constituição Federal	21 %	19,5 %

1991	Nova Constituição Federal	21,5 %	20 %
1992	Nova Constituição Federal	22 %	20,5 %
1993	Nova Constituição Federal	22,5 %	21,5 %
2007	Emenda Constitucional 55/07	23,5 %	21,5 %

Fonte: Prado (2003), atualizado pelo autor.

A concepção original dos Fundos era descentralizadora, apontando recursos para livre alocação nos orçamentos dos entes intermediários e locais. Mas de 1968 até o final dos anos 70, foram sendo introduzidas vinculações e condicionantes que reduziram a liberdade de alocação de recursos dos governos intermediários a programas e funções específicas²². Faremos uma análise maior da redistribuição de recursos no próximo Capítulo.

Com a centralização ocorrida, a participação dos tributos da União no PIB passou de 6,85% em 1965, para 9,73% em 1974, conforme Abrúcio (2002). Em 1968, com o endurecimento do regime, as receitas foram ainda mais centralizadas. O Ato Complementar n. 40 reduziu em 50% a quota a ser repartida nos Fundos dos Estados e Municípios e aumentaram as transferências negociadas politicamente, como forma de coerção. O Ato também concedeu incentivos fiscais indiscriminados nos impostos estaduais²³ e criou o Fundo Especial de auxílio ao Norte e Nordeste, formado por recursos do IR e do IPI²⁴, na ordem de 2% de cada. Isso assegurava maiorias no Congresso.

A tabela abaixo nos permite ver as variações dos recursos disponíveis líquidos nas três esferas de governo. A União amplia sua participação à custa dos estados, deixando a situação dos municípios inalterada.

²² Essa perda de autonomia levou à reação dos governos estaduais, em sentido contrário, fenômeno que se materializou na Constituição de 1988, gerando um dos mais descentralizados sistemas de partilha do mundo.

²³ A prerrogativa federal de dar incentivos e subsídios no ICM, e o poder de controlar suas alíquotas, retirou dos estados o instrumento de que se valiam para ajustarem suas finanças e ampliarem os gastos (LOPREATO, 2000).

²⁴ Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ambos da União.

Tabela 3 – Receitas tributárias líquidas após o repasse e recebimento de transferências pelas três esferas de governo no período de 1965/1975 (%)

Anos	União	Estados	Municípios
1965	39,0	48,1	12,9
1968	40,6	42,5	16,9
1970	45,7	39,6	14,7
1972	49,7	36,5	13,8
1975	50,3	36,0	13,7

Fonte: Abrúcio (2002).

O sistema de dominação autoritário mantinha uma relação direta com os municípios, elidindo a coordenação estadual. Contudo, como veremos mais adiante, o fato a seguir foi de suma importância, pois estruturou o desenvolvimento posterior e o contexto atual da complexidade do sistema tributário pátrio. A criação do ICM, de competência estadual, um imposto plurifásico, de base ampla, incidente na origem, um dos pioneiros na da incidência sobre o valor adicionado a cada operação, a exemplo da técnica que seria adotada depois pelo IVA em outros países, viria a se tornar o pilar da arrecadação dos estados e o tributo mais produtivo da federação brasileira, mas trazendo também uma série de problemas e complexidades.

Mas, voltando uma vez mais a 1965, vivíamos um novo momento centralizador e autoritário, cujos sustentáculos estavam especialmente nos aspectos políticos, administrativos e financeiros. O Ato Institucional n. 2 (AI-2) extinguiu os partidos existentes e tornava indiretas as eleições para presidente e vice. O AI-3 viria em seguida e tornava indireta a eleição para governador, em uma tentativa de evitar que as máquinas estaduais caíssem nas mãos da oposição, o que era mais importante que controlar os partidos (ABRÚCIO, 2002).

O AI-5, no aspecto das relações federativas, deu maior autonomia ao centro em relação às alianças regionais. Os fundos de participação foram reduzidos em 50% e submetidos a vinculações que condicionavam a entrega de recursos à aprovação de programas dentro de diretrizes do Executivo Federal. As unidades subnacionais eram ainda obrigadas a complementar os investimentos com recursos próprios e a arcarem com as despesas correntes. As alianças políticas eram atendidas por transferências voluntárias e aportes das empresas estatais,

possibilitando o domínio político da União, exercido a partir da nomeação dos governadores e dos secretários estaduais de fazenda (LOPREATO, 2000).

A Constituição de 67 ergue limites e princípios a serem observados pelos estados em suas Constituições e demais normas, no que refere a funcionários públicos, à organização dos Legislativos e à emissão de títulos da dívida pública. Também, à União era facultada a concessão de isenções em impostos estaduais e municipais, ferindo a autonomia dos entes subnacionais. A título de interesse nacional, a União concedeu uma série de isenções para vários segmentos econômicos. Porém, o fato de a Carta estabelecer que lei complementar devesse estabelecer normas gerais de direito tributário, tratando conflitos de competência e regulando as limitações ao poder de tributar, pode ser considerado como um avanço para a uniformidade do sistema tributário brasileiro no período.

Do ponto de vista político, o ano de 1974 pode ser visto como o ano que marcou o início do enfraquecimento da ditadura. A ARENA sofrera uma derrota eleitoral nos Legislativos estaduais, na Câmara dos Deputados e no Senado. A evolução do quadro federal, segundo Abrúcio (2002), do regime militar até a redemocratização, significou a passagem de um modelo unionista-autoritário nas relações intergovernamentais para outro estadualista circunscrito a um regime democrático. A eleição para os governos estaduais, em 1982, foi decisiva, pois foi uma eleição solteira e antecedeu a eleição presidencial.

3.7 A ABERTURA DEMOCRÁTICA E A DESCENTRALIZAÇÃO

A crise do início dos anos 1980 afetou fortemente o Estado brasileiro e este não pôde mais dar continuidade às relações federativas como dava durante a fase do milagre econômico. O problema do déficit público se tornou crônico e o programa econômico acertado com o FMI levou ao controle do crédito nas agências oficiais e ao corte dos gastos públicos, tirando as bases de sustentação do pacto federativo e deixando os estados sem fontes de financiamento. A crise afetou o sistema financeiro estadual e estes passaram a depender de socorro do Banco Central. A queda da atividade econômica e as concessões de subsídios e incentivos fiscais à

expansão das exportações diminuíram o potencial de arrecadação (LOPREATO, 2000).

Com a redemocratização, a grande transformação federativa deu-se por conta do fortalecimento dos governadores e o enfraquecimento da União e da Presidência da República. Como a volta das eleições diretas para governador, em 1982, foi anterior às eleições para o governo central, os novos governadores eleitos adquiriram uma enorme força política, o que moldou em boa medida os eventos posteriores e os trabalhos da Constituinte que resultou na Constituição Federal de 1988 (ABRÚCIO, 2002).

A eleição de Tancredo Neves, em 1985, após o movimento das “Diretas Já”, deu-se de forma indireta pelo Colégio Eleitoral. Mas Tancredo Neves não chegou a tomar posse no cargo, em virtude do seu falecimento, tendo assumido José Sarney. A primeira experiência recente com eleição direta para presidente somente veio a ocorrer em 1989, com a escolha de Fernando Collor.

As conseqüências da volta do estadualismo, com referência à descentralização financeira, já se podem notar em 1983, com a aprovação da Emenda Passos Porto (Emenda Constitucional n. 23/83). A medida ampliou os percentuais dos Fundos de Participação de Estados e Municípios, conforme foi demonstrado na Tabela 2 acima. Além disso, ampliou a incidência do ICM sobre as importações e retirou a possibilidade de os contribuintes poderem usar créditos de produtos comprados com isenção, representando mais recursos para os estados, principalmente os mais fortes.

Em 1985, já como parte de um movimento pela redemocratização e descentralização, com a Emenda Constitucional n. 27, foi atribuída aos estados a competência para a instituição do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. Com a Carta de 1988, o federalismo brasileiro se revigora e se torna cláusula pétrea, incluindo os municípios na união indissolúvel que forma a República Federativa do Brasil.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) determinou uma descentralização de recursos para estados e municípios, como resultado da reação política à perda de autonomia do período anterior, conseqüência do poder readquirido pelos governadores, uma nova elite política ungida pela força eleitoral. Mas o mote da autonomia era a busca por recursos e não houve uma delimitação clara da

descentralização e da atribuição de tarefas a cada esfera de governo. Segundo Abrúcio (2002), no período que se seguiu de 1982 à promulgação da CF/88 e até 1994, na chamada redemocratização, os governadores ascenderam politicamente e ganharam um enorme poderio, negociando a transição diretamente com os militares. Dessa ascensão resultou, via de conseqüência, o fim do regime autoritário. Mas também surgiram problemas: a situação financeira da Federação desorganizou-se, haja vista a prática patrimonialista que dominava o plano estadual e a incapacidade do Governo Federal, enfraquecido, fazer frente ao novo modelo de relações intergovernamentais.

É uma época de grande efervescência decisória, na esfera federal. A Nova República, sofrendo a demanda reprimida por democracia durante os anos de chumbo, decidia muito, mas tinha fraca capacidade de execução. Multiplicaram-se os planos econômicos, padrões monetários, as políticas salariais e sociais, no entanto, para Diniz (1997), não havia capacidade de implementação de políticas, não havia capacidade de fazer valer as decisões tomadas.

Enquanto isso, nos demais entes federativos, é tempo de expansão de gastos (*soft budget constraint*) com elevado e crescente endividamento, devido à disponibilidade de poder e de recursos livres. Como não havia limites claros, ocorreu o descontrole. A dívida subnacional tornou-se a fonte do desequilíbrio fiscal.

O período recente está relacionado com essa série de mudanças políticas e institucionais resultantes da democratização e da promulgação da Constituição de 1988, entre outras mudanças posteriores. Segundo Ribeiro (2005, p. 5),

[...] esse processo decorreu de um impulso democrático associado à erosão da capacidade de sustentação política e financeira do nível central de governo, não tendo sido resultado de uma política de rearranjo institucional dos entes federativos, nem de qualquer preocupação com o processo de coordenação das ações intergovernamentais.

No mesmo sentido, Oliveira (2003) analisa que nas décadas de 70 e 80 o autoritarismo foi identificado com a forte centralização, o que levou os setores da oposição a associar a descentralização com democracia, resgate da dívida social e cidadania. Assim, na CF/88, descentralização significou redistribuição de receitas aos estados e municípios, ao mesmo tempo em que foram rejeitados os projetos de uma repartição de encargos entre as esferas de governo, deixando vagas as

responsabilidades no atendimento às políticas públicas que crescentemente seriam demandadas pela população.

A CF/88 representou um momento crítico com efeitos *path dependent*²⁵ para a tributação, para a federação e para vários setores de políticas. Rezende (2006) destaca duas forças que foram influentes durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, com impactos relevantes para o estabelecimento do sistema tributário e para a federação. A primeira foi a demanda de estados e municípios por autonomia financeira, necessária para sancionar a autonomia política readquirida. Em segundo lugar, a pressão das organizações e movimentos sociais pela universalização dos direitos de cidadania. As duas forças foram atendidas, (i) em primeiro lugar, via ampliação das bases tributárias de estados e municípios e mediante a ampliação dos fundos constitucionais de transferências; (ii) em segundo lugar, pela universalização da previdência, da saúde e da assistência social, por meio da blindagem de recursos da seguridade social à interferência do Tesouro Nacional. Os representantes ligados à previdência temiam os desvios de recursos para outros gastos, a exemplo do que ocorrera na construção de Brasília e na hidrelétrica de Itaipu. Em vista disso, no art. 195 da CF/88, foram criadas novas fontes de financiamento e se instituiu o orçamento da seguridade social. Em decorrência, foi instaurada, no Brasil, uma dualidade tributária: o sistema tributário e o regime de financiamento da seguridade social. Embora tivessem sido concebidos para serem independentes, influenciam-se mutuamente. Nas palavras de Rezende (op.cit, p.84):

Desde então, o crescimento da seguridade provocou a atrofia da federação. Com o crescimento das contribuições para a seguridade, a qualidade da tributação foi se deteriorando, ao mesmo tempo em que os objetivos de reforçar a federação, conforme a intenção dos constituintes, foram progressivamente abandonados. [...] Os desequilíbrios e as distorções foram se acumulando, gerando múltiplos conflitos que têm impedido o avanço de reformas tributárias indispensáveis para dotar o país de um regime de impostos compatível com os desafios que a economia global impõe à produção nacional.

Como as contribuições sobre os salários não eram suficientes para custear os benefícios do INSS, a conseqüência foi a majoração das demais contribuições

²⁵ Dependentes da trajetória percorrida.

sociais (PIS-Pasep, COFINS, CSLL e CPMF). A relação dessas contribuições com os principais impostos federais (IR, IPI, II, IOF e ITR) passou de 17% em 1988 para 45% em 1993, em detrimento da qualidade da tributação, haja vista a cumulatividade desses tributos.

Tabela 4 – Arrecadação Federal, comparativo impostos e contribuições

ARRECAÇÃO FEDERAL A PREÇOS DE DEZEMBRO/07 - IGP-DI

UNIDADE: R\$ MILHÕES

RECEITAS	2007 [A]	2006 [B]	VAR. (%) [A]/[B]	PARTICIPAÇÃO (%)	
				2007	2006
IMPOSTO SOBRE IMPORTAÇÃO	12.831	11.052	16,09	2,03	1,92
I.P.I-TOTAL	35.355	31.006	14,03	5,60	5,38
IMPOSTO SOBRE A RENDA-TOTAL	167.707	150.341	11,55	26,57	26,08
IOF - I. S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS	8.204	7.461	9,96	1,30	1,29
ITR - I. TERRITORIAL RURAL	392	376	4,38	0,06	0,07
CPMF - CONTRIB. MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	38.229	35.268	8,40	6,06	6,12
COFINS - CONTRIB. P/ A SEGURIDADE SOCIAL	107.338	100.390	6,92	17,00	17,42
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	27.988	26.490	5,66	4,43	4,60
CSLL - CONTRIB. SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	36.092	30.844	17,01	5,72	5,35
CIDE-COMBUSTÍVEIS	8.326	8.606	(3,26)	1,32	1,49
CONTRIBUIÇÃO PARA O FUNDAF	385	383	0,58	0,06	0,07
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	8.917	5.209	71,18	1,41	0,90
SUBTOTAL [A]	451.763	407.425	10,88	71,57	70,68
RECEITA PREVIDENCIÁRIA [B]	160.893	146.528	9,80	25,49	25,42
RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB [C]=[A]+[B]	612.656	553.954	10,60	97,06	96,10
DEMAIS RECEITAS [D]	18.566	22.468	(17,37)	2,94	3,90
TOTAL GERAL DAS RECEITAS [E]=[C]+[D]	631.223	576.422	9,51	100,00	100,00
RESUMO					
IMPOSTOS	224.489	200.235	56	36	35
CONTRIBUIÇÕES	218.357	201.981	35	35	35
RECEITA PREVIDENCIÁRIA	160.893	146.528	10	25	25
CONTRIBUIÇÕES E RECEITA PREVIDENCIÁRIA	379.251	348.509	45	60	60

Fonte: Receita Federal do Brasil

3.8 A REVERSÃO E O INÍCIO DA COORDENAÇÃO E DO ENTRELAÇAMENTO

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), a União intensificou, por meio de uma série de medidas, o processo de reversão de parte da descentralização de recursos ocorrida em 1988, reforçando a tributação de impostos, mas principalmente das contribuições não partilhadas com estados e municípios. Ao mesmo tempo em que reconcentra recursos, mantém e promove a descentralização de atribuições sociais.

Para Melo (2005), a mudança mais importante se deu no plano das relações intergovernamentais, com a recentralização, fato que possibilitou a redução dos desequilíbrios fiscais subnacionais. A renegociação da dívida dos estados, em meados dos anos 90, foi feita mediante a federalização de aproximadamente US\$ 80 bilhões. Em troca, os estados se comprometeram com as privatizações das empresas públicas estatais. Os incentivos foram, pelo lado positivo, operações de adiantamento pelo BNDES por conta das receitas das futuras privatizações. Por outro lado, o das sanções, o governo federal aprovou medidas constitucionais, prevendo a suspensão de transferências constitucionais para os estados inadimplentes.

Nos anos 90, houve a reestruturação da dívida externa, após a decretação de moratória pelo governo José Sarney. Um maior compromisso com o pagamento da dívida, recuperando a confiança do Brasil no exterior, reduziu os recursos do governo central para as transferências negociadas na federação. A reinserção da economia brasileira no mercado financeiro internacional e o sucesso da estabilização tornaram possível usar o câmbio como âncora da estabilização dos preços. Assim, com preços estáveis, câmbio valorizado e juros elevados agravou-se a crise das finanças estaduais e enfraqueceu-se novamente o poder de resistência dos governadores, dando condições ao Executivo federal adotar medidas com o fito de reestruturar as finanças estaduais. Os juros elevados afetaram o estoque das dívidas. Os estados ficaram à mercê do arbítrio federal e foram forçados a acatar as regras do ajuste, frente ao descontrole do endividamento. A reação da União aos efeitos da CF/88 foi um processo não estruturado. Um projeto de distribuição organizada de receitas e encargos entre as esferas de governo teria poucas chances de sucesso face às disparidades da Federação. Este processo, estabelecido sem uma política coordenada de redução dos desequilíbrios regionais, ao não levar em conta a equalização de receitas e distribuição de gastos, causou novas distorções e fomentou a disputa entre as esferas de governo (LOPREATO, 2000).

O Plano Real revelou realidades que estavam submersas e que também eram causas para a alta inflação do período. Foi necessário haver o saneamento dos bancos e a renegociação das dívidas estaduais, mecanismos pelos quais os estados transferiam seus excessos de gastos para a União. Ocorreram as privatizações de

empresas públicas, o programa de estabilização, a reforma da previdência, da gestão pública e da coordenação das políticas sociais.

Com o sucesso e o apoio popular decorrentes do fim da inflação, Fernando Henrique Cardoso reuniu condições, e respondendo a incentivos específicos, transformou a estrutura das relações federativas, o que, segundo Melo (2005, p. 854) “foi essencialmente uma reação ao choque externo produzido pela Constituição de 1988”. A União se reforçou novamente e retomou a centralidade necessária à coordenação.

Na arena tributária, com o fim da âncora cambial, em 1999, a política fiscal se tornou bem mais rigorosa para todos. Com a dificuldade em comprimir gastos, a responsabilidade do ajuste foi jogada também nos ombros da arrecadação. A carga tributária se expandiu bastante com a adoção de vários mecanismos de aumento²⁶. Medidas anunciadas como transitórias, como a CPMF e a DRU (Desvinculação das Receitas da União), foram sistematicamente prorrogadas, fato que aumentou ainda mais o desequilíbrio entre as contribuições/impostos do governo federal. De sorte que, de 1999 a 2005, a participação dos estados na receita disponível nacional foi diminuindo. Atualmente, a arrecadação das contribuições sociais já é maior que os impostos federais e que o ICMS do conjunto dos estados (REZENDE, 2003).

Com o crescimento das contribuições, o orçamento da União ficou cada vez mais vinculado aos gastos sociais. Criou-se então o Fundo Social de Emergência – FSE, depois a Desvinculação da Receitas da União – DRU, com o objetivo de desvincular 20% dos recursos arrecadados, possibilitando a aplicação em outros gastos e a sustentação dos superávits fiscais. Mas, a cada aumento das contribuições, mais aumentam também os restantes 80% vinculados, gerando também incrementos nos gastos sociais. Na União, as despesas obrigatórias já chegam a mais de 90% das despesas não-financeiras, limitando investimentos em infra-estrutura logística de que tanto o país carece. Com a descentralização de

²⁶ O congelamento das tabelas do imposto de renda e a dificuldade de compensar os créditos do ICMS são apenas dois exemplos disso. São procedimentos que afetam a conflituosa relação entre fisco e contribuinte e contribuem para a aversão geral dos brasileiros em relação ao pagamento de tributos, enfraquecendo cada vez mais o nosso já debilitado *ethos* tributário.

despesas de saúde e educação, via CF/88 e emendas posteriores, a rigidez orçamentária se estendeu também aos demais governos.

Surgiram novos paradigmas institucionais nas relações intergovernamentais como a Lei Kandir²⁷, em 1997, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, no ano 2000. Em decorrência desta última medida, os três níveis de governo passaram a produzir superávits primários. Na visão de Melo (2005), o governo federal conseguiu ajustar-se às restrições fiscais impostas pela dívida interna, elevar a carga tributária, ampliar sua discricionariedade (DRU) e, ao mesmo tempo, controlar a fonte de desequilíbrio que era o comportamento fiscal subnacional. Para poder controlar e coordenar, a União precisava de uma margem de discricionariedade em seus gastos, ao mesmo tempo em que devia tornar os gastos dos demais entes federativos mais restritos e vinculados a políticas setoriais.

Em suma, o primeiro choque sobre os estados veio com o Plano Real. Com o fim da inflação, não havia mais como reduzir os gastos retardando os pagamentos e as despesas ficaram cristalizadas, em especial, a folha de pessoal. Com a renegociação da dívida, os estados ficaram com um percentual da receita líquida comprometida, ao redor de 13% (treze por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL). Com o saneamento dos bancos e a Lei de Responsabilidade Fiscal, não era mais possível haver novos endividamentos e repasse de custos à União, fechando-se o círculo. Restou o caminho da disciplina fiscal por meio do corte de gastos e do aumento da arrecadação própria. Surgiram novas formas de coordenação, a exemplo do Fundef e do SUS.

Aqui se coloca uma pergunta: como o governo Fernando Henrique conseguiu fazer essas reformas, contrariando uma série de preceitos presentes na literatura política?

Segundo Melo (op.cit.), Fernando Henrique Cardoso enfrentou vários problemas apontados na literatura como elementos do sistema político brasileiro e

²⁷ A Lei Complementar n. 87/96 regulamentou o ICMS. O aspecto mais discutido desta Lei é a questão da desoneração do ICMS sobre os produtos agrícolas e produtos semi-elaborados, gerando perda de receita para os estados, o que causa conflitos nas relações intergovernamentais até hoje por meio da perpetuação de mecanismos de compensações para essas perdas, mais um foco de disputa federativa.

que causam paralisia decisória. As causas apontadas são o nosso federalismo robusto (os governadores são *veto players*), o bicameralismo simétrico, o hiperconstitucionalismo, o presidencialismo de coalizão e o sistema político extremamente descentralizado e fragmentado. Além disso, o Executivo encontrava-se frente a restrições fiscais severas e, com o alto nível de constitucionalização das políticas no Brasil, qualquer política nova depende de Emenda Constitucional. Ainda, as reformas na área social (reformas de segunda geração) são tidas como reformas mais difíceis de aprovar em qualquer país e, em especial de implantar, requerendo muita discussão e negociação, não havendo prescrições claras, ao contrário das reformas fiscais.

Na análise empreendida por Abrúcio (2005), um dos fatores do êxito foi o fato de o sucesso do Plano Real ter mudado a posição relativa dos atores políticos e sociais em relação aos instrumentos de poder e às preferências. Em 1994, pela primeira vez desde o retorno da democracia, ocorreram eleições concomitantes para deputados, governadores e presidente, vinculando-os no mesmo manto de legitimidade. Nos principais estados foram eleitos governadores afinados ao presidente, e cujas vitórias estavam relacionadas ao Plano Real. Eram eles: Marcelo Alencar (RJ), Eduardo Azeredo (MG), Antônio Britto (RS) e Mário Covas (SP). Apesar dos conflitos, eles negociaram e atuaram bastante afinados com a agenda do Planalto, num inusitado ambiente de concordância federativa. O sucesso do Real deu impulso à eleição e à reeleição de FHC, governadores e parlamentares, com grande apoio da sociedade e da comunidade internacional. Essa conjuntura deu a FHC a capacidade de montar e manter por longo tempo uma coalizão capaz de alterar a antiga estrutura (vista por alguns como o desmonte da Era Vargas), segundo seus objetivos, criando uma nova ordem institucional e mudando o padrão das relações federativas.

Melo (2005) constata que o Executivo federal tinha incentivos e capacidades institucionais para levar a cabo a reestruturação das relações intergovernamentais. Um incentivo para as reformas fiscais de FHC é que o custo de não reformar era muito alto, visível e difuso, a exemplo da inflação. Era uma questão urgente e não havia espaço para muita negociação ou debate.

Além disso, no Brasil, o presidente possui um grande poder de agenda e prerrogativas institucionais, entre as quais as Medidas Provisórias (poder de

decreto), as competências exclusivas para propor legislação tributária, fiscal e administrativa, a faculdade de exigir do Congresso votação em caráter de urgência e o poder de veto. O Congresso se estrutura com uma lógica que confere grandes poderes aos líderes partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Ainda, em apoio a sua agenda, o governo federal detém o controle da patronagem da máquina administrativa federal, das emendas orçamentárias dos parlamentares e da nomeação de cargos.

Segundo Melo (2005), a estratégia determinante de FHC foi aproveitar o manto do Real para encetar uma série simultânea de iniciativas. Assim, os efeitos do apoio ao programa de estabilização monetária se estenderam a outras iniciativas políticas em setores diversos, gerando uma janela de oportunidade para alterar as políticas sociais. No caso das reformas das políticas sociais é importante o papel da liderança e das janelas de oportunidade. Envolve a ação estratégica na definição da distribuição de custos e benefícios de determinada iniciativa, para superar resistências. O grande impulso repousa no fato de que o eleitorado, após tantos planos heterodoxos fracassados, havia se tornado avesso à inflação. Em segundo lugar, a performance dos indicadores sociais relativos a emprego, saúde e educação não estavam bem, e isso também contava para o eleitor. O Executivo teve capacidade em conciliar essas agendas imperativas. Por tudo isso, o governo FHC teve a capacidade de reestruturar as relações intergovernamentais no país, primeiramente, do ponto de vista fiscal. Conseguiu reorganizar também a posição da política social, deslocando a patronagem para a periferia do sistema. Os principais ministérios sociais (educação e saúde) foram blindados politicamente, preenchidos com pessoas ligadas ao presidente e com forte formação técnica (Paulo Renato, no Ministério da Educação e José Serra, no Ministério da Saúde). A melhoria dos indicadores sociais era central na agenda do governo. No caso brasileiro, os principais programas sociais foram gerados a partir de conhecimentos especializados em políticas sociais. No exemplo do Fundef, como também no do Bolsa Escola, foram programas desenhados nos principais ministérios sociais e não importados de fora. A resistência dos professores e sindicatos entre outros atores (que também participaram do processo) foi muito menor que o esperado, devido à estrutura dos incentivos propiciados pela descentralização. Os ministérios ligados às

áreas de infra-estrutura, que contam com poucos recursos, foram destinados aos demais parceiros da coalizão de apoio²⁸.

Em entrevista à Rede Bandeirantes, no dia 28/01/2008, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso declarou ao Jornalista Joelmir Boeting, entre outros jornalistas, com relação à questão das coligações e das reformas que, como PSDB e PT, partidos protagonistas e modernos, geralmente têm candidato à presidente, como consequência, um faz oposição ao outro e não se coligam. Nessa situação, qualquer um desses partidos, quando no poder, fazem coligações com os outros que são clientelistas. E, em função disso, as reformas acabam não andando no ritmo em que o país precisa. Quanto às reformas, um governo não faz as reformas que quer, mas as que consegue fazer diante das circunstâncias, as que estão mais maduras e as que terão maior impacto e consequência futura sobre o desenvolvimento. Foi o caso da educação. Não adiantava começar tentando fazer a reforma política, por exemplo, pois aí todo o tempo seria gasto em discussões e o país não teria as reformas que foram realizadas.

Na análise de Abrúcio (2005), os pontos que mudaram para melhor na coordenação das relações intergovernamentais e na descentralização foram:

a) a redução da inflação tornou mais estáveis as transferências intergovernamentais, favorecendo a descentralização. Com isso foi possível criar um ambiente favorável para a passagem de encargos e funções de forma mais racional e programada;

b) a associação entre a descentralização e os objetivos nacionais e de reforma do Estado;

c) o repasse de recursos foi condicionado ao controle social;

d) a coordenação de políticas públicas, combinando repasses de recursos com o cumprimento de metas pré-estabelecidas, permitindo o estabelecimento de políticas-padrão em todo o território nacional (Fundef);

²⁸ Essa ênfase no projeto social surge como um dos efeitos *path dependent* da estrutura financeira herdada da CF/88, como o orçamento da seguridade social e a diminuição de recursos livres para aplicar na infra-estrutura.

e) o combate às desigualdades, foram criados programas de redistribuição de renda para atacar a pobreza por meio de políticas nacionais em parceria com a gestão local, mas com garantia de verba federal mediante repasses estáveis e regulares;

f) as Reformas Administrativa e da Previdência (Emendas Constitucionais n. 19 e 20) tiveram grande impacto sobre a gestão de estados e municípios;

g) a introdução da avaliação de políticas descentralizadas entrou na agenda dos governos. O MEC foi um agente dessa mudança, criando sistemas de avaliação que apresenta os resultados alcançados pela sua política educacional.

E, por fim, Abrúcio (op.cit.) lista os pontos negativos do governo Fernando Henrique, quais sejam:

a) a fragmentação de uma mesma política em vários ministérios (saneamento básico);

b) a pulverização das políticas de renda;

c) a falta de uma avaliação consistente na maior parte das áreas descentralizadas;

d) a existência de poucos ou fracos fóruns intergovernamentais a partir dos quais as políticas nacionais poderiam ser mais bem controladas e legitimadas;

e) a falta de um projeto tributário adequado do ponto de vista federativo, seja pela recentralização de recursos, seja pela negligência na harmonização tributária do ICMS e combate à “Guerra Fiscal”;

f) a deterioração das políticas de desenvolvimento regional (fim da SUDAM e da SUDENE);

g) a fraca atuação frente aos problemas das regiões metropolitanas (políticas urbanas de habitação, saneamento, transporte e segurança); e,

h) a demora na coordenação federativa em relação ao problema de gastos com pessoal. O governo central perdeu muito tempo tentando vender políticas equivocadas, como os Programas de Demissões voluntárias – PDVs e modificou a CF/88 prevendo a demissão quando os gastos de pessoal fossem superiores a 60%

da receita líquida²⁹. A União e os demais governos demoraram muito a diagnosticar que o problema maior provinha do pagamento dos inativos. Somente em 1997/98 é que os governos conseguiram compilar os dados da previdência do setor público e se deram conta da magnitude do problema. No segundo mandato de FHC, o Ministério da Previdência assumiu a importante tarefa coordenadora e atuou na indução dos estados e municípios a constituir fundos previdenciários. Mas se o problema tivesse sido levantado antes, os recursos das privatizações poderiam ter sido canalizados para isso.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva herdou esses desafios, a partir de 2003. Com grande apoio popular, conseguiu dar continuidade ao programa fiscal, avançou na questão previdenciária e ampliou os programas sociais, unificando e redimensionando os programas de renda, tornando-os mais efetivos.

Tabela 5 – Bolsa Família – Famílias atendidas (em milhões)

2003	3,6
2004	6,7
2005	8,7
2006	11,1
2007	11,1

Fonte: Caixa Econômica Federal (2008)

Mesmo ao final do primeiro mandato, período em que o governo já enfrentava uma onda de denúncias de corrupção, houve avanço na política social com a aprovação da transformação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) no Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico (Fundeb), tornando a política mais ampla e mais abrangente. Foi um caso de política que se firmou pelo *feedback* positivo, que envolveu coordenação federativa e o entrelaçamento de políticas, como veremos mais adiante.

²⁹ A Lei Camata limitava em 60% os gastos com pessoal, mas não discriminava limites por poder, impondo uma iniciativa em que os governadores não podiam ter ingerência. Enquanto isso, cresceram muito os gastos nos demais poderes. Esse problema só foi corrigido em 2000 com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

4 REDISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS E POLÍTICOS NO BRASIL

Com o propósito de atenuar as diferenças regionais, o federalismo trabalha com a realocação de recursos. No ponto de vista político, os estados menos populosos passam a ser sobre-representados politicamente, de sorte a evitar o predomínio do mais forte. Do ponto de vista financeiro, busca-se um sistema de redistribuição. As diferenças econômicas no Brasil são enormes, o que fica evidente ao examinarmos a distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) por estado, conforme se demonstra no gráfico abaixo.

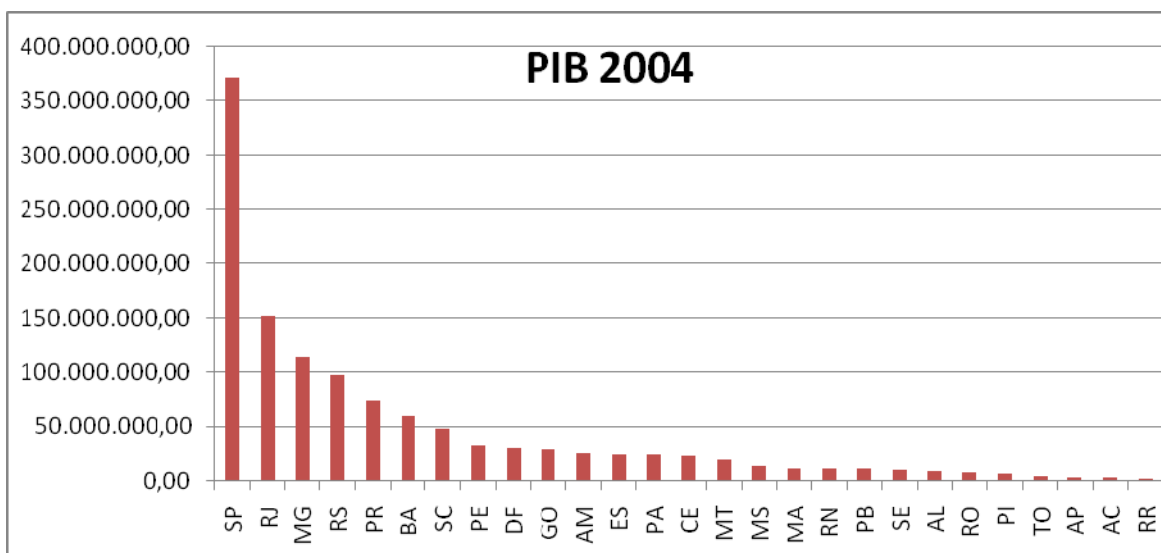


Gráfico 1 – PIB 2004 por estado em R\$ mil.
Fonte: IPEA

Há uma forte concentração dos núcleos econômicos nas Regiões Sudeste e Sul, principalmente em São Paulo, reflexo do nosso desenvolvimento histórico, o que revela diferenças sócio-econômicas gritantes na federação. Na tabela abaixo se demonstra como está posta a atual distribuição de população, poder político e renda.

Tabela 6 – População, Renda, IDH e Repartição da Representação Política

Unidade da Federação	Brasil - População, Renda, IDH e Representação Política						Bancadas			
	População		PIB 2005		PIB	IDH				
	Milhões	%	Milhões R\$	%	per capita	Índice	Câmara	%	Senado	%
Brasil	184,2	100	1.937.598	100	10.518,99	0,766	513	100	81	100
REGIÃO NORTE	14,7	7,98	102.465	5,29	6.970,38		65	12,67	21	25,93
ACRE	0,7	0,38	3.556	0,18	5.079,43	0,697	8	1,56	3	3,70
AMAZONAS	3,2	1,74	39.362	2,03	12.300,61	0,713	8	1,56	3	3,70
AMAPÁ	0,6	0,33	4.080	0,21	6.800,70	0,753	8	1,56	3	3,70
PARÁ	7	3,80	37.505	1,94	5.357,89	0,723	17	3,31	3	3,70
RONDÔNIA	1,5	0,81	10.688	0,55	7.125,02	0,735	8	1,56	3	3,70
RORAIMA	0,4	0,22	2.045	0,11	5.111,42	0,746	8	1,56	3	3,70
TOCANTINS	1,3	0,71	5.229	0,27	4.022,60	0,71	8	1,56	3	3,70
REGIÃO NORDESTE	51	27,69	272.490	14,06	5.342,95		151	29,43	27	33,33
ALAGOAS	3	1,63	12.675	0,65	4.224,89	0,649	9	1,75	3	3,70
BAHIA	13,8	7,49	95.291	4,92	6.905,12	0,688	39	7,60	3	3,70
CEARÁ	8,1	4,40	36.480	1,88	4.503,67	0,7	22	4,29	3	3,70
MARANHÃO	6,1	3,31	18.149	0,94	2.975,24	0,636	18	3,51	3	3,70
PARAÍBA	3,6	1,95	16.302	0,84	4.528,20	0,661	12	2,34	3	3,70
PERNAMBUCO	8,4	4,56	52.314	2,70	6.227,82	0,705	25	4,87	3	3,70
PIAUÍ	3	1,63	9.445	0,49	3.148,28	0,656	10	1,95	3	3,70
RIO GRANDE DO NORTE	3	1,63	17.446	0,90	5.815,18	0,705	8	1,56	3	3,70
SERGIPE	2	1,09	14.391	0,74	7.195,36	0,682	8	1,56	3	3,70
REGIÃO SUDESTE	78,4	42,56	1.064.147	54,92	13.573,30		179	34,89	12	14,81
ESPÍRITO SANTO	3,4	1,85	37.826	1,95	11.125,21	0,765	10	1,95	3	3,70
MINAS GERAIS	19,2	10,42	182.709	9,43	9.516,09	0,773	53	10,33	3	3,70
RIO DE JANEIRO	15,4	8,36	244.104	12,60	15.850,88	0,807	46	8,97	3	3,70
SÃO PAULO	40,4	21,93	599.508	30,94	14.839,32	0,82	70	13,65	3	3,70
REGIÃO SUL	27	14,66	352.924	18,21	13.071,25		77	15,01	9	11,11
PARANÁ	10,3	5,59	119.219	6,15	11.574,66	0,787	30	5,85	3	3,70
RIO GRANDE DO SUL	10,8	5,86	156.702	8,09	14.509,43	0,814	31	6,04	3	3,70
SANTA CATARINA	5,9	3,20	77.003	3,97	13.051,32	0,822	16	3,12	3	3,70
REGIÃO CENTRO-OESTE	13	7,06	145.573	7,51	11.197,90		41	7,99	12	14,81
DISTRITO FEDERAL	2,3	1,25	47.734	2,46	20.753,80	0,844	8	1,56	3	3,70
GOIÁS	5,6	3,04	45.315	2,34	8.092,00	0,776	17	3,31	3	3,70
MATO GROSSO DO SUL	2,3	1,25	21.885	1,13	9.515,07	0,778	8	1,56	3	3,70
MATO GROSSO	2,8	1,52	30.639	1,58	10.942,55	0,773	8	1,56	3	3,70
TOTAL	184,2	100,00	1.937.598	100,00	10.518,99	0,766	513	100,00	81	100,00

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base em dados do IBGE para PIB e população. PIB de 2005 distribuído aos estados de acordo com os percentuais de 2004. IDH do ano 2000 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Assim é que as Regiões Norte e Nordeste, mais atrasadas no campo econômico (PIB per capita) e no desenvolvimento humano (IDH), detêm 35,67% da população brasileira, mas 42,10% da representação na Câmara e 59,26% da representação no Senado. Essa sobre-representação, a nosso ver excessiva, é determinante quando se delibera acerca de recursos ou matérias de interesse

regional, especialmente no Senado, pois gera distorções, barganhas e pontos de veto no sistema político, ainda mais quando a identidade dos partidos é fraca.

Um dos pontos importantes que se analisará a seguir é a redistribuição dos recursos fiscais na federação brasileira. A literatura de Finanças Públicas, a exemplo de Oates (1999), cita os seguintes objetivos para as transferências intergovernamentais:

- a) internalização de exterioridades a outras jurisdições;
- b) melhoria do sistema tributário como um todo;
- c) correção de ineficiências na oferta do equilíbrio de bens públicos locais;
- d) equalização fiscal entre jurisdições.

Estados e DF

FPE – Fundo de Participação dos Estados: 21,5% das arrecadações federais do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), este fundo tem caráter redistributivo. Os recursos são repartidos aos estados em razão direta da população e inversa da renda *per capita*. Os coeficientes estão congelados desde 1998.

FPEX – Fundo de Compensação das Exportações de Manufaturados: 10% do IPI, dividido entre os estados proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. Os municípios recebem dos estados $\frac{1}{4}$ desses recursos. Trata-se de uma compensação pelo fim da incidência dos tributos estaduais sobre a exportação.

Municípios

FPM – Fundo de Repartição dos Municípios: 23,5% das arrecadações federais do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Este fundo tem caráter redistributivo. 10% desses recursos são rateados entre as capitais na razão direta da população e na razão inversa da renda *per capita*. Os restantes (90%) são repartidos aos demais municípios mediante índices definidos em 1989 e que privilegiam localidades de pequeno porte.

Cota-Parte do ICMS: 25 % do ICMS arrecadado no estado, repartido segundo o

valor adicionado no território do município (75%) e o restante (25%), segundo disposto em lei estadual. Tem caráter redistributivo, geralmente favorecendo os pequenos municípios em função de uma parte fixa conforme deliberação estadual.

Quadro 3 - Repartição das receitas tributárias de interesse deste estudo
 Fonte: Brasil. Constituição Federal de 1988.

Analisaremos alguns aspectos relevantes das principais transferências redistributivas no Brasil, que são as seguintes:

- a) Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM)³⁰;
- b) Sistema Cota-Parte do ICMS;
- c) Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério (Fundef/Fundeb);

Existem outros fluxos, a exemplo das compensações da Lei Kandir e do Fundo de Compensações das Exportações de Manufaturados (FPEX), mas que optamos por não analisar, por serem fundos relacionados à base econômica do estado, não havendo redistribuição, seja horizontal ou vertical, coordenação ou cooperação. A análise da forma de repartição redistributiva é reveladora da qualidade da vida política, da coordenação e da cooperação entre os agentes.

4.1 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS (FPE)³¹

Abaixo se demonstra a distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE), formado por 21,5% (vinte e um e meio por cento) dos recursos do Imposto de

³⁰ O Sistema FPE e FPM é o principal para a realocação de recursos entre regiões e Estados, componente central do sistema de partilha brasileiro.

³¹ Muitas informações sobre os sistemas FPE e FPM foram obtidas da apresentação da auditoria-fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná, Gedalva Baratto, no CONFAZ (Grupo de Trabalho da Arrecadação) em Brasília no dia 19/10/07, da qual participou o Agente Fiscal José Inácio Melchior, da Fazenda do RS, que me repassou as apresentações.

Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o que representou R\$ 28,18 bilhões em 2006.

Esse Fundo, de caráter redistributivo, tem como critério de repartição a população e o inverso da renda per capita (95%), além do território do estado (5%). Embora seja um fundo que adota critérios tradicionais de repartição³², esses critérios têm um bom potencial de redistribuição e funcionam bem, pois, na sua concepção, garantem um mecanismo de ajuste dinâmico, ao tempo e espaço, à medida das mudanças no crescimento da economia e da renda *per capita* de um estado. Mas, segundo Prado (2003), na prática, isso não ocorreu, pois os dados de Censo de 1970 foram utilizados para o cálculo até 1983 e os dados do Censo de 1980 só começaram a ser usados em 1986. Ademais, a partir da CF/88, o sistema deixou de ser dinâmico e foi “congelado”, não refletindo mais quaisquer variações de população e da renda. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) dispôs que os critérios do FPE deveriam ser revisados por Lei Complementar, com o propósito de se chegar a um formato mais elaborado. Mas, os governos fracassaram em negociar um acordo para estabelecer o novo critério e foi adotada uma solução “provisória” que fixou artificialmente os coeficientes de rateio. O ponto de partida foram os índices que estavam em vigor para a distribuição de 1988, mas nas negociações, predominou a força das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste. Vários coeficientes foram fixados artificialmente, por exemplo, São Paulo ficou com 1% e Espírito Santo com 1,5%.

Esses coeficientes foram fixados pela Lei Complementar n. 62/89 e deveriam vigorar somente por dois anos e são os seguintes, resumidos por região: Norte (25,4 %); Nordeste (52,5%); Centro-Oeste (7,2%); Sudeste (8,5%); e Sul (6,5%). Após, não houve condições políticas para alterar esse formato.

O gráfico abaixo ordena os estados em ordem crescente pela Receita Base *per capita*, para o exercício de 2006, que é a receita própria líquida que cada estado pode aplicar por habitante, recursos tributários líquidos de livre aplicação. Adiciona-

³² Alguns países federais adotam critérios mais sofisticados que podem ser chamados de sistemas de equalização e que levam em conta a receita total dos governos e a necessidade de cada ente governamental.

se, para comparação, o FPE *per capita* líquido. Considera-se a população estimada para 2005. O Gráfico demonstra as distorções causadas pelo rateio do FPE.

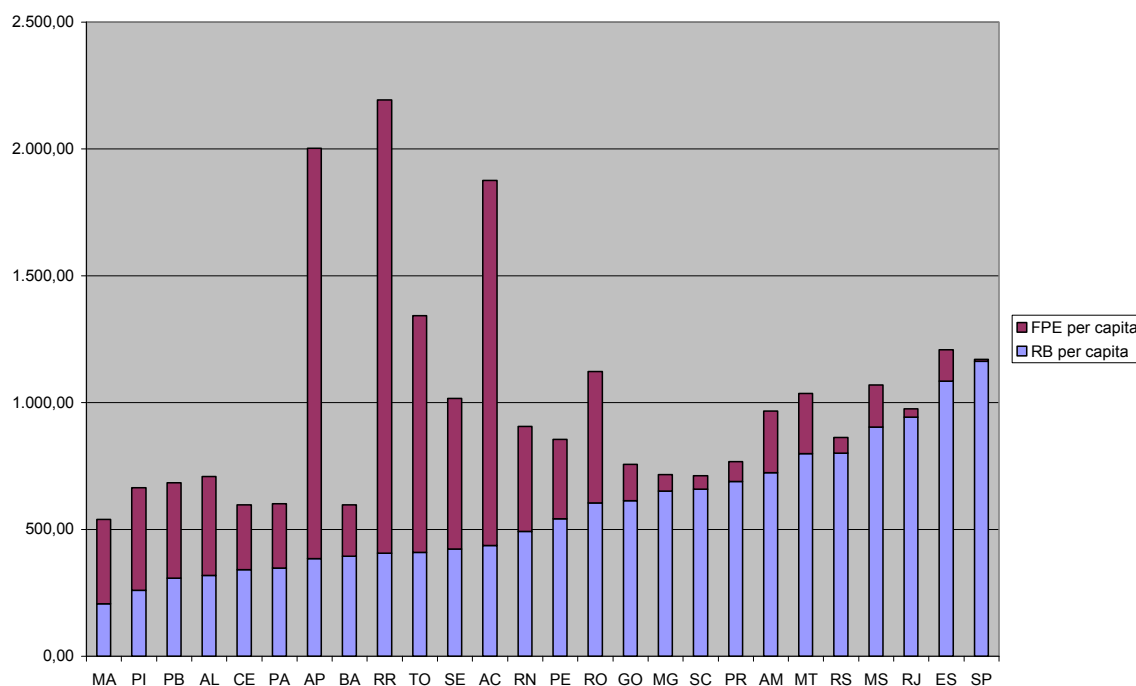


Gráfico 2 – Redistribuição do FPE per capita em 2006 com o critério vigente – adicionado à receita base per capita dos estados - R\$

Fonte: Dados do balanço de 2006 dos estados (STN), gráfico elaborado pelo autor.

O impasse perdura até hoje, na forma de uma tabela com os percentuais congelados, simbolizando, mais uma vez, a incapacidade de resolver conflitos e a face arcaica do federalismo pátrio.

Em resumo, além do congelamento dos índices, o FPE não considera o conjunto total de receitas dos tributos federais, baseado que está somente no IR e no IPI. A par disso e do congelamento dos índices, não se ajusta à dinâmica da economia, do sistema tributário, não considera a estrutura de gastos e o esforço fiscal dos entes federados, gerando incentivos ruins. Portanto, está descaracterizado e não pode mais ser considerado um sistema.

4.2 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM)

O FPM é uma espécie de programa de renda mínima para os municípios. Ele adotou os seguintes critérios para a partilha de seus recursos: 90 % para os municípios do interior e 10 % para as Capitais. Dos 90 % destinados ao interior, 86,4 % são para todos e 3,6 % constituem uma reserva especial para os municípios com população superior a 142.633 habitantes. Essa reserva de 3,6 % foi instituída pelo Decreto-Lei n. 1.881/81 e é destinada para os municípios com fator 3,8 e 4,0 das faixas de população, conforme podemos ver abaixo:

Tabela 7 – Determinação do Fator por faixa de população

C o e f i c i e n t e s p o r F a i x a d e h a b i t a n t e s	F a t o r
A t é 1 0 . 1 8 8	0 , 6
A c i m a d e 1 0 . 1 8 9 a t é 1 3 . 5 8 4	0 , 8
A c i m a d e 1 3 . 5 8 5 a t é 1 6 . 9 8 0	1 , 0
A c i m a d e 1 6 . 9 8 1 a t é 2 3 . 7 7 2	1 , 2
A c i m a d e 2 3 . 7 7 3 a t é 3 0 . 5 6 4	1 , 4
A c i m a d e 3 0 . 5 6 5 a t é 3 7 . 3 5 6	1 , 6
A c i m a d e 3 7 . 3 5 7 a t é 4 4 . 1 4 8	1 , 8
A c i m a d e 4 4 . 1 4 9 a t é 5 0 . 9 4 0	2 , 0
A c i m a d e 5 0 . 9 4 1 a t é 6 1 . 1 2 8	2 , 2
A c i m a d e 6 1 . 1 2 9 a t é 7 1 . 3 1 6	2 , 4
A c i m a d e 7 1 . 3 1 7 a t é 8 1 . 5 0 4	2 , 6
A c i m a d e 8 1 . 5 0 5 a t é 9 1 . 6 9 2	2 , 8
A c i m a d e 9 1 . 6 9 3 a t é 1 0 1 . 8 8 0	3 , 0
A c i m a d e 1 0 1 . 8 8 1 a t é 1 1 5 . 4 6 4	3 , 2
A c i m a d e 1 1 5 . 4 6 5 a t é 1 2 9 . 0 4 8	3 , 4
A c i m a d e 1 2 9 . 0 4 9 a t é 1 4 2 . 6 3 2	3 , 6
A c i m a d e 1 4 2 . 6 3 3 a t é 1 5 6 . 2 1 6	3 , 8
A c i m a d e 1 5 6 . 2 1 6	4 , 0

Fonte: Decreto-Lei n. 1881/81

Para a divisão dos 86,4% dos recursos aos municípios com população inferior a 142.633 habitantes, o critério é apenas populacional, pelos dados do IBGE.

Para o rateio dos 13,6 % restantes (10 % das Capitais e os 3,6 % da reserva já referida), temos os seguintes critérios:

População – participação da população de cada município na população total do conjunto de municípios beneficiados, ponderada pelo inverso da renda per capita.

Renda – participação da renda per capita do estado ao qual a cidade pertence na renda per capita média do conjunto dos estados. É utilizada como *proxy* a renda per capita do estado a que a cidade ou capital pertencem.

A população e o inverso da renda per capita são submetidos a tabelas por faixas com os respectivos fatores.

O Decreto-Lei n. 1881/81 conferiu um peso maior aos pequenos municípios (com população até 16.980 habitantes), aumentando-lhes os recursos, pois o piso beneficia as localidades de baixa população, e incentivando as emancipações, o que se generalizou no Brasil. Mais tarde, a Lei Complementar n. 62/89 reduziu o estímulo ao desmembramento. A partir de 1989, a criação de novos municípios passou a diminuir apenas a dotação dos demais municípios do próprio estado, haja vista que foi criado um pré-rateio por estado. Com base no artigo 5º da LC n. 62/89 e na Resolução TCU n. 242/90, ficaram assim definidos os índices, agregados por região: Nordeste, 34,07%; Norte, 7,07 %; Sudeste, 32,94 %; Sul, 18,79%; e Centro-Oeste, 7,13%. As decisões normativas do TCU, entre 1994 e 1997, passaram a revisar o pré-rateio e coeficientes das Capitais e da reserva especial do Decreto-Lei n. 1881/81.

Na prática, os critérios do FPM foram “semi-congelados”, mantendo ainda um certo efeito redistributivo, dentro dos âmbitos de cada estado, mas muito aquém do que poderia ser. A Lei Complementar n. 91/97 fixou os coeficientes dos municípios que teriam queda em relação ao ano de 1997 e previu uma escala gradativa de descongelamento, via aplicação de redutores, de modo que, em 2008, os coeficientes dos municípios do interior refletirão o fator populacional.

Em suma, o FPM, para as cidades do interior, considera apenas a população dissociada da renda. O critério populacional beneficia as localidades de baixa população. O FPM representa de 50 a 60% da receita dos pequenos municípios, decorrendo disso uma falta de incentivo para o esforço fiscal próprio. Isso faz com que existam milhares de pequenas localidades com boa receita, sem que a população tenha que pagar por tributos. No outro extremo, faltam recursos e aumentam os problemas sociais e as favelas nas regiões metropolitanas.

O Gráfico abaixo compara a tributação própria per capita dos municípios do Rio Grande do Sul (pontos em azul), ordenados do menor ao maior conforme a

população, com a receita per capita recebida do FPM, no ano de 2006, demonstrando as distorções:

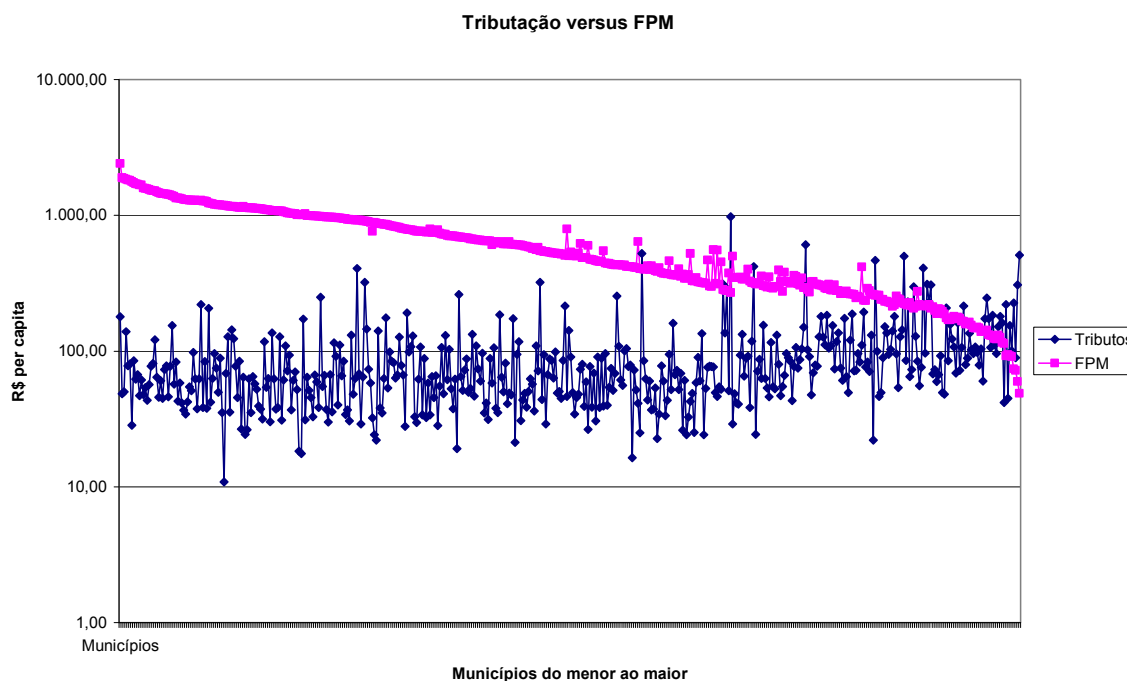


Gráfico 3 – Municípios do RS – Arrecadação própria versus FPM (per capita)
Fonte: Dados do STN, gráfico do autor.

Como as cidades estão ordenadas da menor para a maior pelo critério da população, fica clara a predominância do FPM per capita nas cidades menores, bem como a irregularidade da tributação própria.

Por fim, cabe comentar a última mudança no FPM. Foi a Emenda Constitucional n. 55/07, que acrescentou mais um ponto percentual à fonte dos recursos. Via de conseqüência, o FPM passou de 22,5% para 23,5% da arrecadação do IR e do IPI (mais R\$ 2 bilhões/ano). Salienta-se a forma como se deu essa mudança institucional. Durante uma marcha de prefeitos à Brasília, liderada por uma série de entidades, entre as quais a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), em abril de 2007, o presidente Lula participou do ato e, diante de milhares de representantes de entidades, prefeitos e vereadores, prometeu destacar esta medida da reforma tributária para aprovação imediata. Após, a equipe econômica se deu conta e reagiu, argüindo que não seria possível arcar com mais essa despesa e apontou os problemas que acarretaria, mas não foi mais possível recuar, diante da reação dos prefeitos e do ambiente político, e a medida foi

aprovada no Congresso. O primeiro fato a lamentar é justamente esse, os aumentos de gastos são prontamente aprovados, desde que se obtenha um dividendo político.

Mas existem outros. Em segundo lugar, destaca-se a falta de agenda e estratégia do governo em relação à reforma tributária, pois as concessões nesse campo poderiam estar atreladas a um conjunto maior de evoluções positivas no sistema fiscal, o que, geralmente, é mais difícil de aprovar. No caso, vislumbra-se uma involução, pois se joga mais recursos sobre um sistema que, pelo acima descrito, padece de distorções, inclusive tendo já se descaracterizado como sistema. Observa-se, ao longo do processo histórico, o aumento das transferências de recursos aos municípios como um traço do federalismo brasileiro. Disso decorre, na observação de Rezende (2006), a redução da capacidade dos governos estaduais gerirem as políticas públicas em seu território e coordenarem seus municípios.

O FPM também já não é mais um sistema e não se ajusta às variações econômico-tributárias. Ao favorecer pequenos municípios, o FPM provocou a emancipação desordenada, gerando pequenos paraísos fiscais e desincentivos à arrecadação própria. Nesse processo, as Regiões Metropolitanas foram prejudicadas, ao mesmo tempo em que historicamente concentraram mais e mais pessoas vindas do interior em busca de emprego e devem tratar dos problemas decorrentes do atendimento a essas populações. O recente aumento de um ponto percentual no FPM, concedido em 2007, vem para aumentar os problemas, pois os municípios saberão se mobilizar em caso de qualquer mudança nas receitas já estabelecidas.

O valor crescente das transferências, sem a definição de novos critérios de distribuição, agrava os desequilíbrios horizontais, dificultando a definição de regras para adequar a capacidade financeira e as responsabilidades de cada ente da Federação. O peso das transferências na receita dos governos subnacionais constitui-se em um fator de resistência à qualquer mudança nas regras de partilha (LOPREATO, 2000).

É outra questão que merece ser considerada para reforma. Mas, como está no texto da CF/88, por envolver repartição de recursos, é uma questão difícil de ser enfrentada. Sempre que já existe a afetação de uma quantia de recursos vinculados a uma política adotada, os entes se mobilizam para defender suas posições, dificultando qualquer mudança. Como em todas as modificações desse tipo,

qualquer futura proposta implicará grandes negociações e disputas no Congresso Nacional, pois o resultado final poderá trazer perdas para alguns e ganhos para outros.

4.3 COTA-PARTE DO ICMS DOS MUNICÍPIOS

De toda a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), em cada estado, o montante de 25% é destinado às municipalidades. Os critérios de repartição, fixados na Constituição Federal, dizem que o rateio deverá ser feito tendo em conta o mínimo de 75% do Valor Adicionado no município e o máximo de 25% de acordo com outros critérios definidos em legislação estadual. Assim cada estado dispõe sobre essa fração.

A análise dos dados da repartição, no estado do Rio Grande do Sul, também revela distorções. Essas distorções fazem com que algumas poucas localidades fiquem com uma fatia bem maior, em detrimento do conjunto, dentro de um modelo que causa prejuízos ao desenvolvimento harmônico entre as regiões do estado e transferências indevidas de recursos.

Como o critério preponderante é o Valor Adicionado ou Agregado no território do município, aqueles que tiverem hidrelétricas, termelétricas, pólos industriais, pólos petroquímicos, portos, montadoras e refinarias, adicionam muito mais valor, e conseqüentemente, recebem um retorno muito maior de transferências do ICMS.

No caso das hidrelétricas, à guisa de exemplo, a energia gerada pode distribuída para 100 outras comunidades (local de consumo). Nestas últimas, residem os consumidores que efetivamente pagam o imposto. O exemplo, embora de forma simplificada, é aplicável também aos demais casos citados acima e evidencia a transferência injusta dos recursos captados em várias localidades e disponibilizados para somente uma, aquela onde o valor foi adicionado (princípio da origem).

Um exemplo clássico, a cidade de Triunfo, com 25.300 habitantes, tem um dos maiores índices de retorno do estado do Rio Grande do Sul, por abrigar o Pólo

Petroquímico, recebeu, em 2006, a quantia de R\$ 3.369,15/habitante³³. Já a cidade de Alvorada, com 214.953 habitantes, recebe R\$ 49,00/habitante.

O Gráfico abaixo demonstra, para 2006, o comparativo entre a arrecadação tributária dos municípios per capita (em azul) com a Cota-Parte de ICMS per capita (em vermelho) de cada um. Os municípios foram ordenados do menor ao maior pela população.

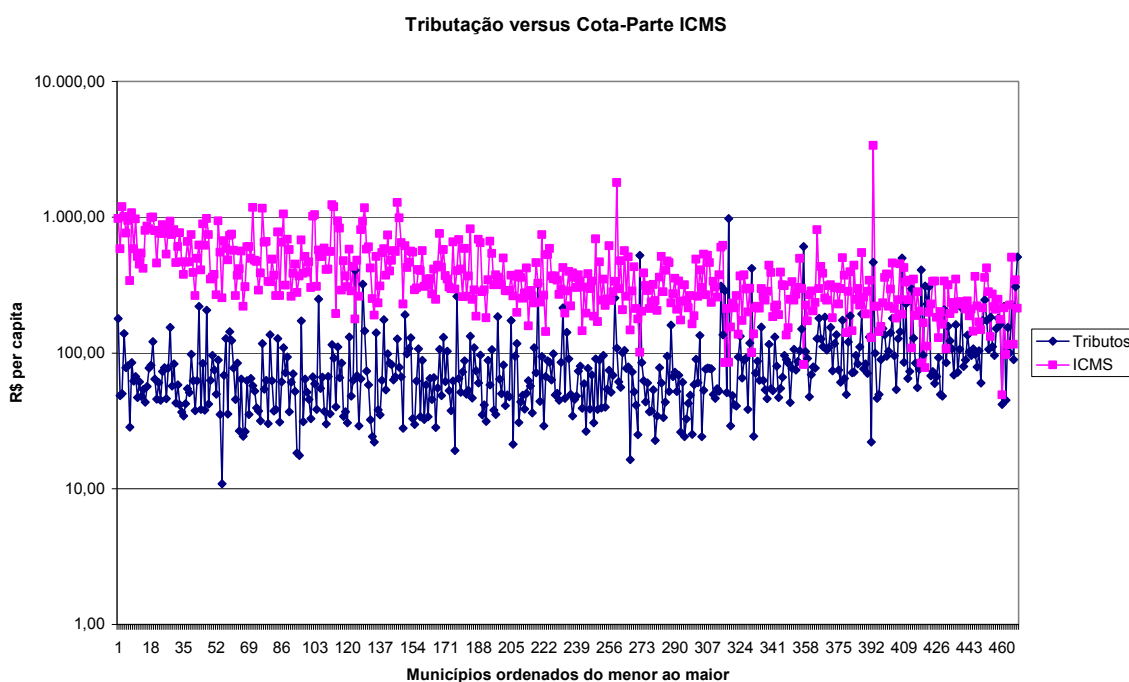


Gráfico 4 – Municípios (RS) – Tributos próprios versus Cota-Parte ICMS (2006)
 Fonte: Dados STN (Finanças do Brasil), gráfico do autor.

³³ O valor adicionado fiscal em Triunfo é muito elevado em função do Pólo Petroquímico situado no território do município. Porém a população da cidade permanece baixa, pois o Pólo recebe trabalhadores de outras localidades. Com fatura de recursos, Triunfo se notabilizou pelo cometimento de desvios e irregularidades. As diárias dos vereadores chegaram a mais de R\$ 900,00. Com uma fatia maior, reduzem-se as fatias dos demais.

Tabela 8 - 20 maiores Índices de retorno do ICMS no RS em 2006

MUNICIPIO	Populacao	Rec Tributária	Cota FPM	Cota ICMS	Tributos per cap	FPM per cap	ICMS per cap
Porto Alegre	1.440.939	733.237.096,15	70.486.678,09	307.141.846,14	508,86	48,92	213,15
Canoas	333.322	75.191.447,76	24.601.419,66	168.751.133,53	225,58	73,81	506,27
Caxias do Sul	412.053	126.528.811,34	24.594.233,44	142.098.978,12	307,07	59,69	344,86
Triunfo	25.302	11.794.388,81	6.525.161,01	85.246.150,60	466,14	257,89	3.369,15
Gravataí	270.763	27.229.731,09	24.601.418,79	60.823.457,65	100,57	90,86	224,64
Novo Hamburgo	258.754	57.085.615,75	23.790.034,83	55.691.398,67	220,62	91,94	215,23
Santa Cruz do Sul	119.803	20.737.891,22	15.803.182,37	50.518.097,41	173,10	131,91	421,68
Rio Grande	196.982	35.486.811,22	24.813.081,84	48.772.932,78	180,15	125,97	247,60
Pelotas	346.452	30.833.423,95	24.951.830,81	40.001.836,40	89,00	72,02	115,46
Passo Fundo	188.302	28.454.947,00	24.601.420,00	39.498.114,00	151,11	130,65	209,76
São Leopoldo	212.498	34.261.184,21	24.594.234,74	37.516.236,42	161,23	115,74	176,55
Bento Gonçalves	104.423	25.658.936,72	14.917.547,79	37.389.329,44	245,72	142,86	358,06
Sapucaia do Sul	135.956	15.106.340,67	16.783.084,06	36.892.489,00	111,11	123,44	271,36
Cachoeirinha	121.880	12.971.052,68	15.850.545,66	34.426.944,59	106,42	130,05	282,47
Esteio	87.070	8.516.768,99	13.055.538,44	31.805.762,89	97,82	149,94	365,29
Santa Maria	270.073	41.687.374,18	24.839.798,80	31.071.343,37	154,36	91,97	115,05
Uruguaiana	136.364	13.089.072,13	16.779.536,39	29.855.607,43	95,99	123,05	218,94
Viamão	261.971	11.738.564,07	24.594.234,74	25.459.934,10	44,81	93,88	97,19
Farroupilha	62.966	10.137.999,25	11.187.393,97	21.982.412,16	161,01	177,67	349,12
Erechim	100.251	17.332.029,77	13.986.950,03	21.566.547,37	172,89	139,52	215,13

Fonte: Dados STN (Finanças do Brasil), tabela do autor.

Denota-se a irregularidade da distribuição per capita do ICMS. Fazendo-se simulações, reduzindo-se o peso do valor adicionado para 60% na fórmula e distribuindo-se os outros 40% de acordo com a população, com o território e outros indicadores de saúde e educação, o resultado foi de melhora do índice para 84% dos municípios, melhorando bastante a distribuição de recursos entre as regiões do RS. Dentre os 16% que tiveram redução no retorno, estavam aqueles nos quais havia a constatação de distorções e privilégios.

De outro ângulo, nota-se também que o atual critério favorece aos pequenos municípios, à custa dos médios e grandes e, via de consequência, prejudica os municípios médios da Região Metropolitana.

Em suma, é outro sistema descaracterizado por distorções. Tem seus parâmetros fixados na Constituição Federal, sendo, portanto, de difícil reforma. Setenta e cinco por cento do índice é estabelecido com base no valor adicionado no território do município, mesmo que a atividade geradora de valor seja isenta e não arrecade ICMS. A falha maior decorre da existência de empreendimentos que se situam nos territórios de determinados municípios (Hidrelétricas, Pólos Petroquímicos, Refinarias) e que geram um retorno muito elevado a poucos, diminuindo as participações de todos os demais.

4.4 FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (Fundef/Fundeb)

Este Fundo, segundo Oliveira (2003), é uma iniciativa que coaduna esforços da União, estados e municípios para o financiamento da educação. O Fundef entrou em vigor em 1998 e objetivava conjugar a aplicação de recursos com a obtenção de melhores resultados, do ponto de vista da equidade e da eficiência. É uma nova forma de cooperação financeira intergovernamental, inédita no federalismo brasileiro, tornando os caminhos da descentralização de atribuições mais promissores. Propôs-se a induzir a municipalização do ensino fundamental, dentro de um prisma redistributivo, almejando um padrão mínimo para a educação no país.

Para Melo (2005), no início dos anos 1990, emergiu um consenso em vários setores da sociedade, quanto à centralidade da educação para o desenvolvimento do país. Em várias escolas da zona rural nordestina, a faixa salarial dos professores estava abaixo do salário-mínimo. Atualmente, pelos dados do INEP/MEC, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, relativo ao ano de 2006, a menor média salarial dos professores públicos do ensino básico é a de Pernambuco, com R\$ 831,00. O RS tem a média de R\$ 1.415,00 e o RJ a de R\$ 2.108,00. Segundo Góis (2008), a variação dos salários dos professores da rede pública, entre 2003 e 2006, foi de 17% acima de inflação. O Fundef, criado no governo Fernando Henrique Cardoso, resultado de uma mobilização nacional, foi um mecanismo engenhoso que bem ilustra o uso de inovações institucionais e que redefiniu a estrutura de incentivos para o desenvolvimento da educação básica no Brasil. O principal objetivo, do ponto de vista fiscal do governo central, era garantir que os recursos fossem de fato aplicados de forma específica em educação fundamental pelos governos subnacionais.

Foi instituído pela Emenda Constitucional n. 14 e as fontes de recursos são as seguintes³⁴:

³⁴ Inicialmente o Fundef foi previsto para durar dez anos, até 2006.

a) 15% da arrecadação dos estados referentes à sua Cota-Parte do ICMS, do FPE, do Fundo de Compensação das Exportações de Manufaturados (FPEX) e dos ressarcimentos da Lei Kandir (LC n. 87/97);

b) 15% da arrecadação dos municípios de sua cota-parte do ICMS, do FPM, da sua cota-parte do FPEX e da Lei Kandir;

c) recursos da União oriundos da sua cota-parte do salário-educação, dos 18% das receitas dos impostos destinados à educação previstos no artigo 212 da CF/88, bem como outras fontes, para complementar as dotações por aluno no caso dos estados e municípios que não atingem o valor mínimo de recursos estabelecido por aluno.

Nesse Fundo, os recursos aportados pela União exercem o papel redistributivo, suprimindo as eventuais carências entre as diferentes regiões do país. Dos recursos captados dos estados e municípios, não há redistribuição interestadual (horizontal), havendo apenas a adequação interna a cada estado entre a rede estadual e a municipal.

A redistribuição de recursos é feita automaticamente para estados e municípios, tendo como critério o número de matrículas realizadas nas redes de ensino fundamental de cada ente, multiplicado pelo valor mínimo por aluno. Dos recursos recebidos, 60% devem ser aplicados exclusivamente no salário dos professores, dada a premissa de valorização do magistério. Para o ano de 2000, o valor mínimo por aluno foi de R\$ 333,00, da 1ª a 4ª séries e de R\$ 349,65, da 5ª a 8ª séries.

Segundo conclui Oliveira (2003), os resultados do Fundef, nos três primeiros anos de existência, foram positivos. Tanto no objetivo da universalização, quanto na municipalização do ensino fundamental. Entre 1997 e 2000, os dados mostram um crescimento de 6,4% no número de matrículas, com o total das redes evoluindo de 30,5 milhões para 32,5 milhões. Também se constatou que o aumento foi maior nas regiões menos desenvolvidas (Norte, 10,3%; Nordeste, 16,8%), sendo que dentro dessas regiões, cresceram mais os estados mais fracos. Com relação à taxa de escolarização, que mede o percentual da população matriculada, entre 7 e 14 anos, no Nordeste, subiu de 77,3% para 92,8% já em 1999, sendo que todos os estados da região ficaram acima de 90%.

Em relação à municipalização, notou-se que houve uma redução de 12,7% na rede estadual, à contrapartida de um aumento de 34,2% das matrículas na rede municipal. Assim, tanto em relação à universalização, quanto em relação à municipalização, observam-se avanços relevantes. Nas regiões Sul, Sudeste e parte da Centro-Oeste, em que já havia uma rede estadual mais estruturada e consolidada, os avanços foram menores. Em especial, no que concerne à municipalização, em 2000, essas regiões ainda detinham 54,3%, 59,1% e 62,7%, respectivamente, dos alunos nas redes estaduais. É natural que a rede estadual imponha um limite a sua desativação, pois os governos dos estados enfrentam restrições fiscais e não podem perder recursos para a rede municipal, pois já têm professores contratados e demais investimentos feitos, sendo essa uma barreira ao processo.

Outro aspecto importante a ser considerado no Fundef é que, ao retirar recursos de fontes que têm aplicação passível de crítica, como vimos acima em relação ao FPE e FPM, e da cota-parte do ICMS dos municípios, ele tem um efeito corretivo e de coordenação. Dados os critérios objetivos do Fundef (número de alunos) segundo os dados do MEC para o ano 2000, ele favoreceu aos municípios médios e às regiões metropolitanas (excluídas as capitais). Como os efeitos distorcivos do FPM prejudicam principalmente os municípios de médio porte e como são esses que constituem a maior parte das Regiões Metropolitanas, o Fundef supre recursos para um serviço essencial, a educação, e atua no sentido de mitigar as disparidades do sistema de redistribuição fiscal. Dito de outra maneira, sem o Fundef, os problemas do sistema de redistribuição de recursos fiscais no Brasil seriam piores do que foi demonstrado. Abaixo, o gráfico demonstra a distribuição total do Fundef em 2006, para os municípios gaúchos, ordenados do menor ao maior pela população.

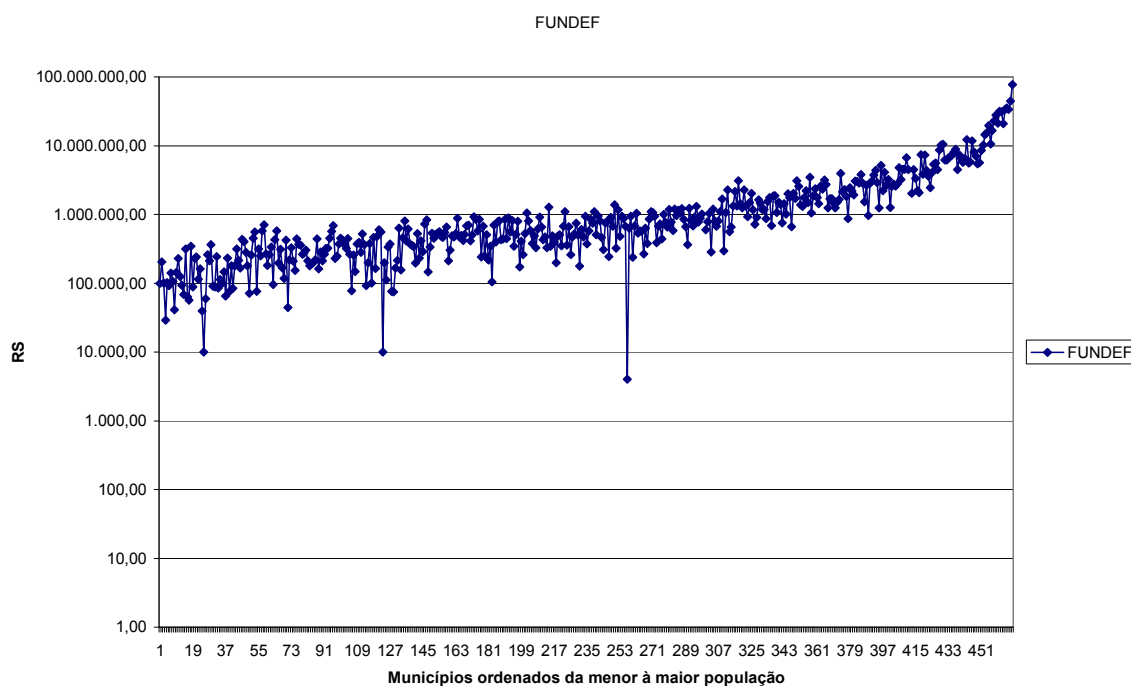


Gráfico 5 – Fundef total recebido pelos municípios do RS em 2006
 Fonte: Dados STN (Finanças do Brasil), gráfico do autor.

4.4.1 A transição do FUNDEF para o FUNDEB

O Fundef teve efeitos positivos e era preciso continuar. Mas, por outro lado, encontrava barreiras para seguir avançando. Entre elas, a divisão entre as redes estaduais e municipais, em função da crise fiscal dos estados, fez com que a municipalização não avançasse mais. Dados os problemas apontados no Fundef, previsto para vigorar até o final de 2006, foi criado o Fundeb, em dezembro de 2006, instituído pela Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória n. 339/06, convertida na Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Basicamente, trata-se de uma ampliação significativa do Fundef, aperfeiçoando seus mecanismos, suprindo-o com mais recursos e estendendo-o para toda a educação básica. O Fundeb entrou em vigor em 1º de janeiro de 2007 e está previsto para vigorar por 14 anos, até 2020.

Com relação aos recursos, passa-se gradualmente, de 2007 a 2009, de 15% para 20%, sobre os seguintes fluxos:

a) Contribuição de estados, DF e municípios, de 16,66 % em 2007; 18,33 % em 2008 e 20 % a partir de 2009, sobre:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações –

IPIexp

- Desoneração de Exportações (LC 87/96)

b) Contribuição de estados, DF e municípios, de 6,66 % no 1º em 2007; 13,33 % em 2008 e 20 % a partir de 2009, sobre:

- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD
- Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA
- Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios –

ITR

- Receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

Também a complementação da União para o Fundeb foi bastante ampliada. Também, a complementação da União para o Fundeb foi bastante ampliada. Essa participação é de suma importância para equalizar os recursos nas unidades federativas que não atingem o valor mínimo por aluno. Então, a complementação da União ao Fundo está prevista da seguinte forma³⁵:

- R\$ 2,0 bilhões em 2007;
- R\$ 3,0 bilhões em 2008;
- R\$ 4,5 bilhões em 2009; e
- 10% do valor total do Fundo a partir de 2010 (previsão de R\$ 5,8 bilhões).

Além da ampliação do escopo do programa, o valor mínimo por aluno passou a ser de R\$ 946,29/ano.

³⁵ Valores reajustáveis com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC.

Vejam os abaixo quais tipos de educação compõem o Fundeb, juntamente com os índices que devem ser aplicados para definir o valor mínimo nacional para cada tipo, no primeiro ano de vigência, conforme o artigo 36 da Lei 11.494/07:

Creche – 0,80 (oitenta centésimos);
Pré-escola - 0,90 (noventa centésimos);
Anos iniciais do ensino fundamental urbano - 1,00 (um inteiro);
Anos iniciais do ensino fundamental no campo - 1,05 (um inteiro e cinco centésimos);
Anos finais do ensino fundamental urbano - 1,10 (um inteiro e dez centésimos);
Anos finais do ensino fundamental no campo - 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);
Ensino fundamental em tempo integral - 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);
Ensino médio urbano - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
Ensino médio no campo - 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);
Ensino médio em tempo integral - 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
Ensino médio integrado à educação profissional - 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
Educação especial - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
Educação indígena e quilombola - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo - 0,70 (setenta centésimos);
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio - 0,70 (setenta centésimos).

Quadro 4 – Etapas da educação cobertas pelo Fundeb
Fonte: Lei n. 11.494/07.

Assim é possível ter um valor mínimo nacional para cada etapa de ensino a ser multiplicado pelo número de alunos, para se ter o valor que eventualmente deva ser suprido pela União em caso daqueles entes federativos que ficam abaixo.

A medida propõe também uma delimitação entre estados e municípios. Os municípios receberão os recursos do Fundeb com base no número de alunos da

educação infantil e do ensino fundamental ao passo que os estados com base nos alunos do ensino fundamental e médio. Os gestores estaduais e municipais devem direcionar sua atuação tendo em conta a responsabilidade constitucional que delimita a atuação dos estados e municípios em relação à educação básica. É uma maneira de solucionar o problema que estava sendo gerado com o Fundef pelo aumento de demanda sobre o ensino médio, para o qual não havia previsão de recursos e onerava os estados.

4.4.2 Aspectos políticos da criação do FUNDEF/FUNDEB

Melo (2005) observa que os professores foram beneficiados, devido ao gasto mínimo obrigatório de 60% em salário e treinamento dos professores, de modo que os sindicatos de professores deram apoio ao Fundef. Mas, os movimentos e partidos de esquerda, que faziam oposição ao governo Fernando Henrique, inicialmente, eram contrários, por razões de ordem política. A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, que congrega sindicatos de âmbito estadual e municipal e fazia parte da Central Única dos Trabalhadores – CUT, estava dividida no nível nacional, pois o aumento de salário dos professores era uma bandeira da CNTE. Os principais atores nas tratativas foram duas instituições, o Conselho Nacional dos Secretários de Educação – CONSED e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME. Estes atores, apesar de terem algumas relações com os partidos de oposição, se mostravam como entidades não-partidárias. E a entidade mais ativa, a UNDIME, partilhava muitos interesses com a CNTE. Ao fim e ao cabo, foi surpreendente que essas associações não tivessem feito o papel crítico de oposição ao Fundef, contrariando a literatura sobre essas reformas classificadas como de segunda geração³⁶. Ao contrário, posicionaram-se a favor do Fundef, inclusive posicionando-se por uma abrangência mais ampla e

³⁶ As reformas de primeira geração são as fiscais, a exemplo do Plano Real, pelo caráter de urgência, são mais fáceis de aprovar, segundo a literatura de finanças públicas.

criticando alguns vetos apostos pelo Executivo. Já o Partido dos Trabalhadores – PT votou contra na Câmara, mas a favor no Senado, revelando certa ambigüidade. A oposição mais unívoca ao projeto foi feita por parte dos governadores dos estados em que a descentralização da educação já havia sido feita em boa medida. Esses seriam potenciais perdedores e pressionaram por um período gradual de implantação de cinco anos. O que veio a ser negociado foi um período de transição de um ano, além de um programa de modernização e ampliação das escolas secundárias. Melo (op.cit, p. 879) constata que:

Muitas mudanças foram realizadas a um baixo custo para o Executivo, o qual conseguiu revolucionar a estrutura de incentivos dos prefeitos e governadores na área educacional. Tal iniciativa refletiu a preocupação da sociedade e das elites burocráticas do governo com a educação e, ao mesmo tempo, contribuiu para garantir a manutenção do controle federal sobre o processo. Foi também consistente com a preocupação do governo federal com as questões fiscais.

Tendo o Fundef apresentado resultados promissores, não contrariou a literatura. Uma boa política se faz ser continuada e, ao final do prazo previsto, foi proposto, pelo governo Lula, a continuidade amplificada e aperfeiçoada da experiência do Fundef, que veio a ser o Fundeb.

A deputada federal Fátima Bezerra (PT-RN), a relatora na Câmara Federal da Medida Provisória 339/06 que regulamentou o Fundeb, disse que este foi resultado de discussões com setores da sociedade, iniciadas em junho de 1994, quando foi instalado o Fórum Permanente de Valorização do Magistério da Educação Básica e de Qualidade do Ensino, composto pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, MEC, Conselho Nacional dos Secretários de Educação – CONSED, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB e Associação Nacional para a Formação dos Profissionais da Educação – ANFOPE. Esse fórum, à época, se reuniu para enfrentar as questões da universalização do atendimento, da melhoria da qualidade do ensino e da valorização profissional. Muitas das propostas ali desenvolvidas estão hoje na EC n. 53/2006, que criou o Fundeb, conforme relata a deputada:

Nas definições dos percentuais, a primeira proposta presidencial era de um fundo com 25% dos impostos vinculados, sendo 80% para pagamento de profissionais. Os governadores, alegando despesas com aposentados e universidades estaduais, fecharam questão em disponibilizar apenas 20% e diminuir para 60% o pagamento de profissionais. Já os municípios,

principalmente os de grande porte, alegando despesas com a educação Infantil, impuseram que os impostos próprios (IPTU, ISS e ITBI) ficassem fora do Fundeb. Os dois debates acerca de percentuais e aplicações de impostos têm a ver com o caráter redistributivo do fundo. (ENTREVISTA, 2007)

O Fundeb, na exposição da deputada, ao propiciar a universalização no atendimento, recompor o conceito de Educação Básica, criar o Piso Salarial e responsabilizar mais financeiramente a União, caminha para o resgate do direito à educação de qualidade. Os debates na Câmara foram bastante acirrados. As organizações sociais, lideradas pelo movimento “Fundeb para valer”, integrado pelo Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB, além da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e Undime, exerceram um papel organizativo na mobilização e formulação de proposições com vistas à garantia da inclusão da educação infantil (creche e pré-escola). Fátima Bezerra também destacou as contribuições mobilizadoras e propositivas da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE. Esta última se destacou na criação do Piso Salarial Profissional Nacional, luta histórica do professorado: “A implementação do Piso se constitui em um dos mecanismos da melhoria da qualidade do ensino. O piso deve ser somado com as definições de carreira, jornada de trabalho e política de formação inicial e continuada”. Segundo a deputada relatora, os méritos do Fundeb são os seguintes: eleva os recursos e melhora sua distribuição em todas as unidades da federação; resgata o conceito de educação básica, combatendo a fragmentação anterior; ataca o problema das desigualdades regionais; amplia o regime de colaboração entre os entes federados e aprimora o controle social. Os Conselhos do Fundeb irão controlar a aplicação dos recursos para evitar desvios na aplicação. Espalhados pelos municípios, a partir da nova regulamentação, os Conselhos do Fundeb poderão fundir-se aos Conselhos Municipais de Educação, respeitadas as exigências da Constituição Federal, assegurando o controle social. O Fundeb é uma conquista dos atores sociais (ENTREVISTA, op.cit.).

O caso do Fundeb demonstra que uma reforma bem desenhada pode superar as resistências. Foi um programa desenhado no Ministério da Educação, e não importado. Ao ser bem desenhado, aproveitou o consenso existente na sociedade e o contexto político favorável, bem como a estratégia do governo Fernando Henrique de aproveitar seu bom momento, na esteira do Plano Real, e encetar várias das reformas viáveis e prioritárias. Os representantes dos professores acabaram sendo

agentes pró-reforma e não *veto players*. Além disso, o Executivo federal conseguiu superar as resistências dos governadores e, ao mesmo tempo, reconstruir o federalismo brasileiro a favor do centro, dentro de um contexto de austeridade fiscal, propiciando redistribuição, coordenação e entrelaçamento.

4.5 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

São transferências feitas com base em decisão orçamentária do governo da União, não havendo obrigatoriedade legal para tanto. Geralmente estão vinculadas a obras e a realização de atividades por meio de convênios.

Tabela 9 – Transferências Voluntárias – Estados e Municípios por Região

REGIÕES BRASILEIRAS	2006	2007		% REALIZADO (2007/2006)	
	ACUMULADO	NOVEMBRO	ACUMULADO		TRANSF. POR HAB.
Norte	1.009.441	58.779	559.747	43,35	55,45
Nordeste	2.781.073	154.571	1.613.775	33,77	58,03
Sudeste	2.020.120	136.815	1.580.659	21,82	78,25
Sul	1.002.263	38.172	547.413	21,80	54,62
Centro-Oeste	494.203	34.490	383.348	32,94	77,57
TOTAL	7.307.102	422.827	4.684.942	27,58	64,11

Fonte: STN – SIAFI Gerencial – Valores correntes R\$ mil / trans. Por hab. R\$ 1,00.

Como foi possível constatar no desenvolvimento histórico, as transferências voluntárias foram usadas como uma forma de controle político sobre as regiões mais pobres e também fazendo uma relação direta da União com os parlamentares e com os municípios. Embora seja um sistema que serve para a redistribuição de recursos, o uso político hoje ainda existe. O montante total dessas transferências gira na casa dos R\$ 7 bilhões por ano. É um valor pequeno em relação ao valor das demais transferências, mas nem por isso deixa de ser importante e é barganhado a cada votação no Congresso. Notícia na Folha de São Paulo (BRAGON, 2007), entre tantas outras, reportou o uso de verbas do Planalto para aumentar a base aliada. Líderes dos partidos declararam que o ministro Walfrido dos Mares Guia, na ocasião, prometeu liberar emendas para os parlamentares que deixassem a oposição.

Vejamos nas duas Tabelas abaixo a evolução das bancadas na Câmara, também de acordo com a Folha de São Paulo, edição de 6 de outubro de 2007 (EVOLUÇÃO, 2007).

Tabela 10 – Oposição

Oposição	Eleição	Hoje
DEM	65	59
PSDB	66	58
PPS	22	13
PSOL	3	3
TOTAL	156	133

Fonte: Folha de São Paulo.

Tabela 11 – Base do Governo

Governo	Eleição	Hoje
PT	83	81
PMDB	89	94
PR (PL + PRONA)	25	42
PTB	22	20
PP	41	39
PDT	24	22
PSB	27	30
PC do B	13	13
PV	13	14
PSC	9	11
PRB	1	4
Outros	10	10
Total	357	380

Fonte: Folha de São Paulo.

Muito embora o executivo detenha o poder de agenda e faça aprovar a grande maioria dos seus projetos, como bem demonstram Figueiredo e Limongi (1999), em reformas que exigem mudanças constitucionais, as coalizões acrescentam pontos de veto, produzindo alterações com base no “mínimo denominador comum” ou muito aquém do desejável. Já, com relação à Emenda Constitucional da prorrogação da CPMF, recentemente aprovada em dois turnos na Câmara, o governo ligou o chamado “rolo compressor” e aprovou a medida. Mas, em relação à aprovação da matéria no Senado, sofreu um revés, por vários fatores, mas

também em função da crise que envolveu a instituição durante todo o ano, com denúncias de desmandos, em especial envolvendo o seu presidente Renan Calheiros, cuja presença foi tolerada em nome da coligação que sustenta o governo. No geral das medidas difíceis de aprovar, o Executivo é obrigado a ceder no alcance das propostas e atender a barganhas dos políticos, tais como liberação de verbas, nomeações e etc.³⁷ Também se verifica o atendimento a reivindicações desta ou daquela bancada, como a bancada ruralista, geralmente de fito eleitoreiro. No balanço final de 2007, o governo perdeu a CPMF, mas conseguiu manter a Desvinculação de Recursos da União (DRU).

Contudo, para ilustração, cabe salientar a crescente resistência dos Legislativos, via demanda da sociedade, detectada em vários movimentos sociais novos, em relação aos aumentos de impostos. Pode-se dar como exemplo o caso da própria CPMF, que consumiu boa parte do ano de 2007, sem sucesso, bem como no caso dos aumentos de alíquotas de ICMS propostos pelo governo gaúcho em 2006 e 2007, também desaprovados em situação similar.

4.6 MODELOS IDEAIS PARA REFORMAS DAS TRANSFERÊNCIAS

Não obstante a existência de dificuldades políticas em aprovar reformas ideais e abrangentes, identifica-se algumas idéias, e elas são úteis, pois podem servir de norte para a formulação das propostas que tramitarão na realidade. Trazem-se algumas a título de exemplo. O fato central é que a reforma do sistema tributário tem de ser pensada em conjunto com o sistema das transferências, pois se complementam mutuamente.

O modelo ideal, recomendado em toda a literatura que trata das finanças públicas, parte do pressuposto que cada ente federativo deve conseguir o máximo de recursos por meios tributários. As transferências são usadas somente na medida

³⁷ Notícia da Folha de São Paulo de 21 de setembro de 2007 dá conta que o governo, para aprovar a CPMF, buscou acordo com a bancada ruralista, com a promessa dos ministros Guido Mantega (Fazenda) e Reinhold Stephanes (Agricultura) de rolar a dívida de R\$ 102 bilhões (p. A5 e A7).

em que sejam necessárias para equalizar os gastos nas unidades que não contem com uma base tributária suficiente. Recomenda-se então partir da tributação potencial de cada unidade federativa e, se essa não for suficiente, as transferências exercem o papel complementar. Assim, partindo da arrecadação potencial, e não da efetiva, o sistema não induziria à preguiça fiscal, pois ainda haveria margem a explorar nas bases tributárias próprias para atender as demandas e fechar os orçamentos. Atendido isso, seria possível ter descentralização de atribuições com controle social exercido pelos contribuintes que residem na unidade.

Um fundo de equalização para os estados é um mecanismo de distribuição de recursos destinado a promover o equilíbrio horizontal entre os entes, considerando a receita disponível *per capita* “versus” a capacidade de gasto *per capita*. A equalização faz a aproximação de gasto *per capita* entre as jurisdições, diretamente, calculando a receita *per capita* própria de cada governo e definindo as transferências em função delas. O diferencial é que a estimativa da receita própria que cada governo leva em conta suas bases tributárias e o sistema tributário vigente, como o indicador da capacidade própria de gasto *per capita*, cuja resultante é a capacidade de prover serviços. As vantagens da equalização é que esta permite a construção de um sistema dinâmico, adaptável às mudanças tributárias, sociais e econômicas, com flexibilidade técnica para manter o equilíbrio horizontal.

O sistema poderá ser de conta aberta ou conta fechada. Na conta aberta, define-se um valor de referência per capita por governo e complementam-se os recursos para todos os entes que ficam abaixo desse valor. Na conta fechada, se tem um valor fixo para o financiamento e se distribui proporcionalmente aos entes que ficam abaixo da linha definida. Além do critério da população, pode-se usar uma parte pequena com base no esforço fiscal de cada um. Pode-se também contemplar capacidade de gasto per capita dos governos considerando os diferentes custos dos serviços prestados.

Os Gráficos abaixo demonstram algumas das alternativas para a melhoria dos sistemas de distribuição.

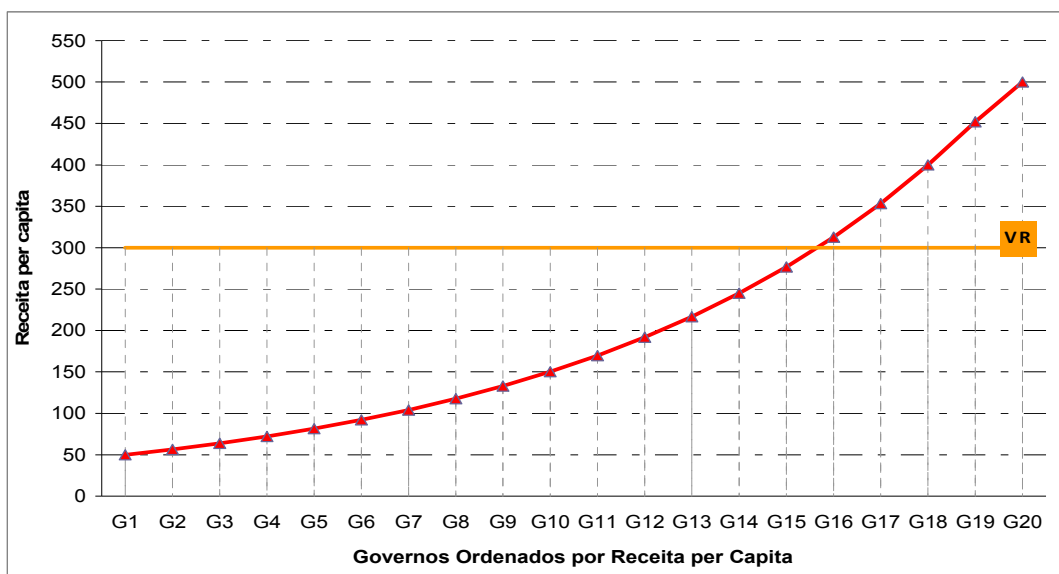


Gráfico 6 – Exemplo de conta aberta com um valor de referência (VR)
 Fonte: Barato (informação verbal)³⁸

Outra possibilidade, no caso da conta aberta, a partir de um montante disponível, se estabelece o nível de equalização, como no gráfico abaixo.

³⁸ Informação fornecida por Gedalva Barato na REUNIÃO DO GRUPO DE TRABALHO DA ARRECADAÇÃO (CONFAZ), ocorrida em Brasília, no ano de 2007. Apresentação em power point chamava-se “Transferências intergovernamentais no Brasil: transferências redistributivas”.

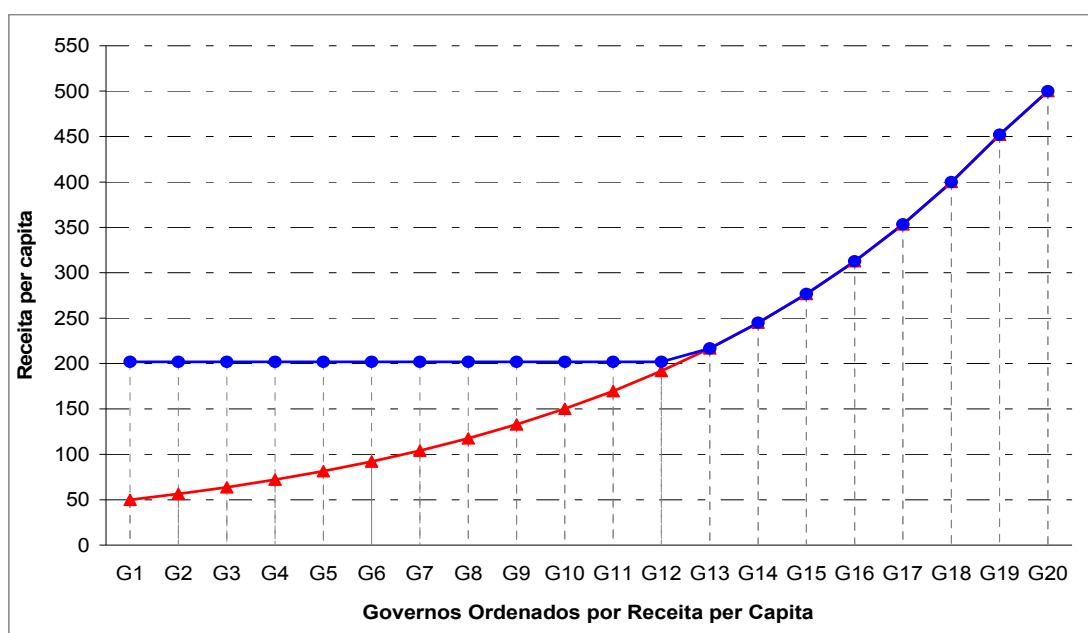


Gráfico 7 – Exemplo de sistema com conta fechada sem VR.
Fonte: Barato (informação verbal)³⁹

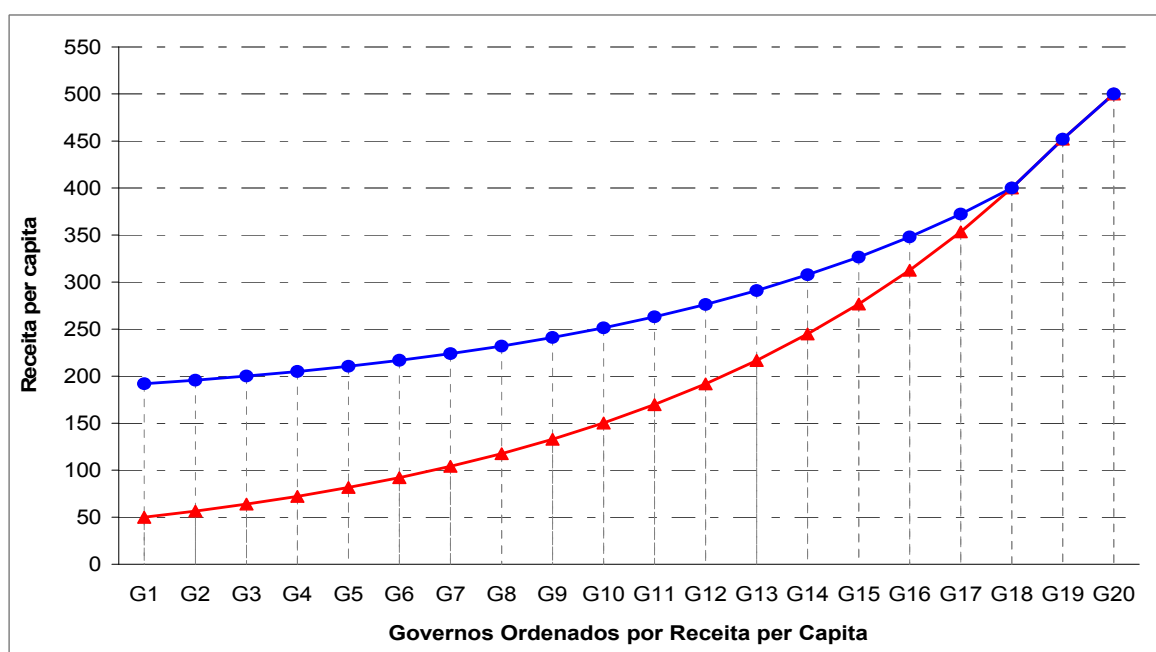


Gráfico 8 – Exemplo de equalização proporcional
Fonte: Barato (informação verbal)⁴⁰

³⁹ Idem.

⁴⁰ Idem nota 38.

Uma proposta para o Brasil poderia ser o percentual de 90% dos recursos para equalizar a receita disponível *per capita* e 10% para premiar o esforço fiscal com a arrecadação própria. Todos que se situam abaixo do Valor de Referência (VR) definido participariam da equalização, mediante rateio proporcional à necessidade de recursos para alcançar o VR. O montante de recursos para financiar viria de um percentual definido sobre o montante da arrecadação federal de todos os tributos e não apenas do IPI e do IR. Assim seriam garantidos os ajustes dinâmicos às variações econômicas e demográficas, com a previsão também de permitir ajustes técnicos e de um comitê gestor que tenha poderes de decidir por maioria e dotado de insulamento às influências políticas.

Os sistemas redistributivos são complementares ao sistema tributário. Portanto, uma proposta de reforma tributária deve levar em conta este outro lado da mesma moeda. O ideal seria termos um sistema de equalização que levasse em conta a arrecadação potencial de cada ente federativo e suas necessidades de gasto. A equalização comporta várias alternativas quanto ao grau de redistributividade. Mas, esta não será uma escolha técnica simplesmente, é um assunto que envolve uma lógica própria, bastante explosiva e que depende das preferências políticas. O importante é que o sistema seja flexível para gerar os resultados no que se refere à redução das disparidades e adequação às demais receitas dos governos beneficiados. É importante considerar todas as formas de transferências existentes. Hoje, as formas existentes são resultado de várias camadas que foram se sobrepondo ao longo do processo histórico, adotando, como vimos acima, uma série de lógicas diferenciadas, segundo o momento e as circunstâncias e que compõem os orçamentos dos governos. A cada montante de recursos já assegurados se gera um nível de despesas e direitos assegurados em relação a eles. E essas forças se mobilizam fortemente para defender seus recursos, sendo, portanto, uma mobilização contrária ao projeto de corrigir as assimetrias existentes e garantir mais equidade e controle social para os gastos públicos.

5 TRIBUTAÇÃO RECENTE E REFORMA TRIBUTÁRIA⁴¹

A denominação “Reforma Tributária” geralmente está associada a uma proposta de mudança ampla no texto constitucional. As propostas se modificam e se sucedem, de acordo com as discussões havidas em cada episódio, como veremos. No período mais recente, ocorre o debate e várias formulações já foram feitas. Ao mesmo tempo em que parece que a Reforma não prospera, no bojo do debate travado, surgem muitas idéias, que acabam sendo implantadas por meio de legislação complementar ou ordinária, medidas provisórias, ou até mesmo por ordenamentos inferiores. Assim, o Sistema Tributário brasileiro é um centro fértil de constantes discussões e mudanças.

Neste Capítulo, trazemos a lume algumas das experiências internacionais relativas à tributação do valor adicionado, leia-se IVA. A seguir descrevemos a tributação atual no Brasil, enfatizando algumas das modificações ocorridas. Por fim, relatamos as propostas mais recentes da Reforma Tributária e as modificações do Simples Nacional.

5.1 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM RELAÇÃO À APLICAÇÃO DO IVA

Para Abreu (2004), o Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) experimentou um crescimento impressionante nos últimos cinquenta anos. Hoje, mais de cento e quarenta países já têm o IVA ou similar, nove das dez principais economias, com exceção dos Estados Unidos da América. O IVA tornou-se a principal forma de tributação do consumo e representa uma vitória da inteligência sobre a evasão. Um IVA moderno deve ser neutro, sua carga deve ser repassada para o consumidor, para não gerar distorções econômicas. A neutralidade impositiva é um atributo cada vez mais importante em um mundo on-line, interdependente e competitivo. Dentro do

⁴¹ A descrição dos tributos, sobre o consumo no Brasil, feita por Bins (2001), é referência para a descrição das espécies impositivas brasileiras.

MERCOSUL, o Brasil tem um sistema de tributação do valor adicionado fragmentado, parte nas mãos da União e parte na competência dos estados. Na Argentina o IVA é federal, sendo que parte da arrecadação é distribuída às províncias. As províncias argentinas aplicam tributos cumulativos sobre o faturamento das empresas, o que, por seu turno, é bastante problemático.

A Alemanha é outro exemplo de IVA único, de competência da União, com um sistema de equalização e transferência de receitas aos estados (Länder), através de uma fórmula. Na Áustria também é assim, os estados recebem 18,55% do IVA, e 12,37% vão para os municípios. Outros países como Austrália (desde 2000), Bélgica e Suíça também têm o IVA central. O IVA com competência da União é uma garantia de uniformização e elimina as possibilidades de “Guerra Fiscal”.

No Canadá há bases impositivas distintas para o IVA. Há um IVA central, de competência federal. Cinco províncias não têm IVA e aplicam um imposto sobre vendas no varejo, do mesmo modo que os EUA, *Retail Sales Tax*. Em relação à província de Quebec, há a manutenção de IVAs independentes, nas duas esferas de governo, reduzindo custos através de harmonização da base e, até certo grau, das alíquotas. As bases são parecidas, mas não são as mesmas. Cada ente determina suas próprias alíquotas. É possível manter substancial grau de autonomia, ao mesmo tempo em que se reduz o custo econômico e administrativo. A província de Quebec é um exemplo de entrelaçamento entre um IVA estadual e outro federal. A fiscalização e a arrecadação são feitas somente por Quebec para os dois tributos. A parte da receita da União lhe é então transferida.

O IVA pode ser também um imposto concorrente entre estados e União, sendo administrado por um ou por outro e aplicado sobre uma base determinada em conjunto, mas com cada governo tendo liberdade de firmar suas próprias alíquotas. Este modelo é seguido em três províncias do Canadá. Do ponto de vista da responsabilidade fiscal, essa seria a solução preferível, se contrastada com a solução alemã, por exemplo, pela falta de autonomia em relação à tributação dos *Länder*. Contudo, se ressalta que o IVA canadense não é tão importante quanto na maioria dos países em termos de arrecadação. No Canadá, o imposto de renda é o que desperta maiores atenções.

A observação da evolução das melhores práticas internacionais leva à implantação de um imposto sobre o valor adicionado moderno (IVA), de base ampla,

com poucas alíquotas e isenções, sob o princípio do destino, que pode ser administrado pelos estados, se adotados certos mecanismos que evitem conflitos. Muito embora cada país, a partir de suas circunstâncias evolutivas, deva encontrar o melhor sistema para si, os bons resultados, obtidos em outras experiências, podem servir de bom indicativo. Exemplo disso é a coordenação entre os fiscos da União e estados, no que refere à auditoria e à troca de informações, observável no Canadá e entre alguns países da União Européia.

5.2 TRIBUTAÇÃO NO BRASIL

Para o escopo deste estudo, em função das discussões da Reforma Tributária, interessa abordar o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, imposto de competência estadual; o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, de competência federal; e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, de competência municipal. Por incidirem sobre o consumo, trataremos também da COFINS e do PIS, tributos federais. São os tributos de maior importância que poderão ser afetados à criação do Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) no projeto de Reforma Tributária.

5.2.1 Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS

O ICMS é um imposto de competência estadual, plurifásico e incidente sobre o valor adicionado em cada etapa da cadeia produtiva. A técnica permite a tributação sobre o valor adicionado em cada etapa⁴². Dessa forma, não há a incidência de imposto sobre imposto, a denominada tributação em cascata. Em

⁴² No caso do ICMS, o imposto integra a base tributável, resultando em uma alíquota efetiva maior.

2006, o ICMS em toda a Federação arrecadou R\$ 171,66 bilhões, 21,59 % da Carga Tributária Total (CTB) e 7,39% do PIB (RECEITA FEDERAL, 2007b).

Um benefício adicional do mecanismo é a retenção das faturas pelas firmas, forçando o armazenamento de dados e a autofiscalização do imposto.

Nas transações interestaduais, o imposto opera com uma técnica híbrida, tributando-se parte na origem, parte no destino⁴³. A diferença entre a alíquota interestadual e a alíquota interna é arrecadada pelo estado de destino, quando o adquirente for contribuinte do imposto. Quanto às alíquotas internas, estas não podem ser inferiores às interestaduais e são estabelecidas pelos estados em cada uma das 27 legislações existentes.

Varsano (1995) resume o problema da tributação do comércio interestadual com o ICMS atual ao seguinte: se o imposto fosse totalmente cobrado no destino, haveria uma brecha para a sonegação; se o imposto fosse inteiramente cobrado na origem, a distribuição de receita entre os estados seria muito injusta. Assim, o Brasil adotou o sistema híbrido, o que atenuou parcialmente os problemas apontados, mas gerou um sistema muito complexo.

Segundo Varsano (1999), o princípio híbrido origem-destino foi adotado para redistribuir renda aos estados mais pobres. Ainda assim, beneficia os estados exportadores líquidos em relação às operações interestaduais, ou seja, os estados mais desenvolvidos. Desta forma, é previsível a resistência dos estados mais influentes à adoção plena do princípio do destino. E, no caso dos estados exportadores para o exterior, com a aplicação do princípio de destino, e a conseqüente desoneração, ocorrem perdas e transferências indevidas de rendas de um estado para outro. Para Piffano (2001), deveria haver um sistema de compensações (*clearing house*) entre fiscos, de sorte que a jurisdição da unidade federada compradora fosse compensada pela unidade vendedora, evitando assim esses efeitos indesejados. Com relação a isso, no Brasil, está-se desenvolvendo a Nota fiscal Eletrônica (NF-e), projeto que permitirá mensurar os valores envolvidos

⁴³ Tributar no destino significa arrecadar no estado em que se dá o consumo final da mercadoria. Assim, o imposto fica para o governo em que reside o consumidor que efetivamente pagou o tributo. Tributar na origem significa tributar no estado em que se localiza a produção do produto.

nas transações interestaduais, permitindo o cálculo das compensações entre estados. Esse projeto poderá auxiliar na implantação da incidência no destino, mediante uma câmara de compensação, tendo como critério de repartição as transações reais.

Em relação à incidência, é importante frisar que o ICMS incide sobre as entradas nos territórios dos estados e DF, de energia elétrica e de petróleo, bem como lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, quando as operações interestaduais não forem destinadas à comercialização ou à industrialização, não incidindo nas operações interestaduais. Já existe aqui a aplicação do princípio do destino, que também rege o fluxo internacional, tributando as importações e exonerando as exportações. Este procedimento já permite que o imposto seja arrecadado no destino, ou seja, no local onde ocorre o consumo final, sendo uma medida importante na distribuição de rendas entre as unidades subnacionais, diminuindo a concentração de renda em alguns estados produtores das mercadorias em questão, componentes das denominadas *Blue Chips* Tributárias (BCT)⁴⁴, carros-chefes da arrecadação do ICMS, responsáveis por cerca de 40% do produto total do imposto, segundo Bordin (2002). Estudo da Receita Federal (2003) também identifica a existência de bases excessivamente tributadas no ICMS. São as operações relativas à energia elétrica, telecomunicações, veículos, cigarros e combustíveis, tributadas à alíquota efetiva de até 33 %.

A LC 87/96 (Lei Kandir) avançou com respeito à imunidade das exportações dos produtos semi-elaborados e manteve o direito ao crédito nas operações anteriores às prestações destinadas ao exterior. Porém existem problemas em relação à utilização desses créditos, o que acaba gerando um estoque acumulado, e muitas empresas não conseguem utilizá-los. Varsano (1999) assegura que a Lei Kandir deu mais qualidade ao ICMS, aproximando-o dos impostos similares existentes em outros países. O ICMS é agora um imposto de consumo do tipo IVA e, do ponto de vista nacional, embora não no das unidades subnacionais, já se aplica o

⁴⁴ O termo, cunhado por Bordin, faz analogia ao mercado acionário para designar os setores cujas bases são mais tributadas e importantes para a arrecadação do ICMS (combustíveis, energia elétrica e telefonia).

princípio do destino. Mas, ainda são necessárias reformas e mudanças para que se possa chamar a esse imposto subnacional de um moderno IVA. Ademais, a Lei Kandir originou mais um foco de conflitos na Federação, pois os estados perderam receita e permanecem lutando pelos ressarcimentos para fechar seus orçamentos.

5.2.2 O imposto sobre produtos industrializados – IPI

O IPI é um imposto plurifásico, de competência federal, que incide sobre o espectro de bens resultantes do processo de industrialização, em um conceito bastante amplo. Arrecadou R\$ 28,22 bilhões em 2006 (RECEITA FEDERAL, 2007b). Está previsto no art. 153, IV da CF/88, e foi instruído com os princípios da seletividade e da não-cumulatividade. Também se lhe aplica o princípio do destino, ou seja, não incide sobre produtos industrializados destinados ao exterior, mas sobre as importações dos mesmos produtos. A não-cumulatividade opera pelo método subtrativo indireto, do mesmo modo que o ICMS. É uma espécie de IVA restrito aos produtos industrializados.

5.2.3 Imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS

O ISS é um imposto de competência municipal, plurifásico e cumulativo, incidindo sobre uma gama abrangente de serviços intermediários e de consumo final. Após a CF/88, uma lei complementar deveria ter-lhe definido o fato gerador, a base de cálculo, as alíquotas máximas e os contribuintes, além de excluir de sua incidência as exportações de serviços para o exterior (arts. 146, III, “a” e 156 § 3º da CF/88). Mas a lei complementar tardou a ser editada, ficando recepcionado o regramento até então vigente, o Decreto Lei n. 406/68, modificado pelo Decreto Lei n. 834/69 e pelas Leis Complementares n. 22/74 e 56/87, que definem apenas o fato gerador, o local de ocorrência, a base de cálculo e os contribuintes. Dadas as lacunas existentes, os municípios puderam impor a tributação sem limites de alíquotas e também sobre as exportações. É um imposto significativo, especialmente

para as cidades maiores e capitais dos estados. Segundo publicação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM (2003), a arrecadação do ISS, em 2002, foi de R\$ 8,03 bilhões, representando 42,7% da arrecadação tributária dos municípios. Em 2006, segundo dados da Receita Federal (2007b), essa arrecadação foi de R\$ 15,32 bilhões.

Somente com a edição da Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003, é que o imposto passou a contar com um regulamento mais completo e efetivo. Previu-se que o imposto não incide sobre as exportações de serviços para o exterior do País e que incide sobre o serviço proveniente do exterior ou cuja prestação do serviço lá se tenha iniciado.

A espécie também se tornou campo fértil para “Guerra Fiscal”, com as mesmas conseqüências e de modo mais livre que o ICMS. Os municípios usam basicamente as alíquotas mais baixas e isenções, pois têm plena liberdade de estabelecê-las mediante lei ordinária municipal, sem qualquer espécie de coordenação interjurisdicional.

Varsano (1999) destaca que o ISS, por ser cumulativo, não permite créditos para mercadorias ou serviços que tenham servido de insumo. Do mesmo modo, produtores de mercadorias não podem se creditar do imposto municipal contra suas obrigações, seja do IPI, seja do ICMS.

5.2.4 Contribuição para o financiamento da seguridade social – COFINS

A COFINS foi introduzida pela Lei Complementar n. 70/91, com base no art. 195, I da Constituição Federal. É de competência da União e sucedeu ao antigo FINSOCIAL, tendo o produto de sua arrecadação destinado ao custeio das atividades de saúde, previdência e assistência social.

É o mais produtivo imposto federal incidente sobre o consumo. No exercício de 2006, sua arrecadação total montou a R\$ 100,39 bilhões, a valores corrigidos pelo IGP-DI, representando 23,56% do total das receitas federais. Se considerada a Carga Tributária Bruta (CTB) imposta por todas as esferas federativas, com base em dados de 2006, a COFINS representou 11,39 % do total e 3,90% do PIB.

A COFINS é plurifásica. Em 2003, por força da Lei n. 10.833, deixou de ser cumulativa. O fato gerador é o faturamento mensal, auferido pelas pessoas jurídicas ou equiparadas a tal pela legislação do Imposto de Renda. O valor do faturamento constitui a base tributável, sobre a qual incide a alíquota e define-se o débito. A partir de agora, poderá também ser descontado o crédito calculado com a mesma alíquota incidente sobre o valor dos bens e serviços adquiridos para revenda ou para utilização como insumo, inclusive lubrificantes e combustíveis, energia elétrica, aluguéis de prédios, máquinas e equipamentos, despesas financeiras, bem como máquinas e equipamentos incorporados ao ativo permanente, dentre outros investimentos relacionados à atividade da organização. Com a não-cumulatividade, permite-se a exoneração completa das receitas decorrentes de exportação de mercadorias para o exterior, da prestação de serviços à pessoa física ou jurídica domiciliada no exterior e das vendas à empresa comercial exportadora com o fim específico de exportação. A alíquota, que era de 3% (três inteiros por cento), com o instituto da não-cumulatividade, necessitou de calibragem para assegurar o mesmo volume de receitas, passando para 7,6% (sete inteiros e seis décimos por cento).

5.2.5 Contribuição para o PIS/PASEP

O PIS/PASEP, de competência da União, está previsto no art. 239 da Constituição Federal, foi instituído pela Lei Complementar n. 7, de 07/09/70, e objetiva financiar o programa de seguro desemprego e o abono anual para os empregados com renda mensal até 2 (dois) salários mínimos. Para os servidores públicos, existe o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

A arrecadação do tributo em 2006, a valores corrigidos pelo IGP-DI, chegou a R\$ 26,49 bilhões, equivalentes a 6,19% da receita federal total. Segundo dados de 2006, representou 1,96 % da CTB e a 1,1% do PIB.

O PIS é plurifásico e sua cobrança passou a ser não-cumulativa, a partir da eficácia da Lei n. 10.637, de 30 de dezembro de 2002.

A alíquota, que era de 0,65% (sessenta e cinco centésimos por cento), com a adoção da não-cumulatividade, passou a 1,65% (um inteiro e sessenta e cinco centésimos por cento), com o propósito de manter o mesmo volume de receitas.

A não-cumulatividade permitiu a desoneração das exportações, constituindo-se em importante avanço na inserção econômica internacional. Foi resolvido também um problema que afetava a neutralidade. Como a COFINS e o PIS não incidiam sobre as importações, causavam prejuízo ao produto brasileiro no mercado interno, caso não existisse o mesmo tributo no país de origem. Agora, essas contribuições incidem sobre as importações.

5.2.6 Problemas do Sistema Tributário brasileiro

Varsano (1999) lista algumas falhas do sistema: falta de uniformidade nas regras e nas alíquotas entre os estados, com altos custos para os contribuintes e prejuízos à harmonização internacional; administração complexa e pesada, com altos custos para o setor público e privado, devido à existência de dois IVAs parciais, um federal (IPI) e outro estadual (ICMS); preservação de certo grau de cumulatividade, devido à exclusão dos serviços da base (e também devido aos problemas de interação entre o ICMS e o IPI)⁴⁵; incapacidade de gerar um nível razoável de renda para os estados menos industrializados; indesejáveis transferências de renda entre os estados, nos casos de exportações e transações com bens de capital; alto nível de evasão, em parte, devido à diferença entre alíquotas aplicadas nos âmbitos intra-estadual e interestadual; falta de equidade; “Guerra Fiscal”, devido à competição por investimentos, o que prejudica o financiamento dos estados e municípios e a harmonia da federação. Para o autor, a simplificação do sistema se impõe. Considerando que administradores e contribuintes já adquiriram uma sólida experiência trabalhando com a tributação do

⁴⁵ O ICMS está incluído na própria base; o IPI inclui em sua base o ICMS; O ICMS incide sobre o IPI, nas vendas interestaduais; o IPI é incorporado ao custo dos produtos ao final dos estágios de produção, passando a constituir base do ICMS.

valor adicionado, o caminho que recomenda é a substituição do atual sistema por uma única disposição.

Salienta-se ainda que o IPI é um imposto parcial, incidente somente sobre o processo industrial, o que faz com que o imposto seja incorporado no preço da mercadoria nas operações que ocorrem após a manufatura, sem falar nas interações do ISS com o IPI e com o ICMS, gerando um efeito cascata. Isso gera um foco de ineficiência na economia.

Ainda, com a expansão do PIS e da Cofins, e a transformação da incidência destes sobre o valor adicionado, o governo central passou a contar com uma espécie de IVA incidente sobre produtos e serviços, adentrando a margem tributária de estados e municípios. Com isso, a mesma base tributária está sendo disputada e tributada de várias formas. Se por um lado houve um ganho com a possibilidade de desonerar PIS e Cofins das exportações, de outro, aumentou muito a complexidade e a carga tributária suportada pelos contribuintes. Perdeu-se muito em qualidade da tributação nacional. Para Rezende (2006, p.104) há uma superposição de poderes tributários: “o governo federal e os estados competem na tributação de mercadorias em geral, nos combustíveis, nos transportes, nas comunicações e na energia elétrica, ao passo que União e municípios disputam a tributação de serviços”. O resultado são mais conflitos na federação e perda para os contribuintes.

5.3 REFORMA TRIBUTÁRIA

Sendo o ICMS o principal imposto da federação, um imposto que arrecada 7,39 % do PIB, e considerando que está na competência estadual, acarreta a faceta mais conhecida da “Guerra Fiscal”, via concessão de incentivos para atrair investimentos. Diversos autores têm concluído que o conflito por investimentos deprime a arrecadação do ICMS total da federação. Nesta linha, a competição entre os estados, se for bem coordenada e reduzida, fará uma aproximação entre a arrecadação efetiva e a arrecadação potencial, via de consequência, aumentando as receitas estaduais e tornando mais eficiente a alocação de fatores econômicos.

No caso do princípio da origem, ocorre a mobilidade de fatores em função das alíquotas. O estado de alíquota mais alta poderá perder setores para o de alíquota menor. Em função disso, a localização, induzida pela tributação, pode contrariar vantagens locacionais naturais. A economia atinge o equilíbrio em uma posição menos eficiente, com um produto menor, o que causa perda de eficiência à economia de todo o país.

Piffano (2001) assevera que o princípio da origem gera distorções de preços entre setores, de acordo com sua localização geográfica, e incentiva os fiscos a induzir a localização de investimentos em sua jurisdição, mediante uma menor pressão tributária. Para evitar esse fenômeno, seria preciso uniformizar as alíquotas, mas isso fere um princípio fundamental da descentralização tributária que é a autonomia dos governos fixarem suas próprias alíquotas.

Viol (2000) também conclui que a competição tributária leva a um resultado econômico ineficiente, causando prejuízos ao conjunto dos estados. A chamada “Guerra Fiscal” foi acirrada pelo incremento nos investimentos estrangeiros e o crescimento econômico havidos na década de 90, combinados com a crise financeira dos estados. Entre os fatores causais, apontados pela autora, estão a competência tributária do ICMS na esfera dos estados, a adoção do regime de tributação na origem e a inexistência de uma política industrial efetiva. Analisando o fenômeno de maneira prática, é necessário definir claramente o grau de competição versus harmonização tributária que pode ser admitido, de maneira a evitar a competição predatória que deprime a arrecadação global do ICMS.

O Quadro abaixo demonstra os tipos de conflito observados entre os estados.

Por Investimento	Setorial	Predatória/Arrecadatória
Para atração de investimento privados, geralmente estrangeiros. Exemplos: montadoras de veículos, oligopólios ou monopólios.	Para atração de investimentos ou estímulo a empresas já instaladas em determinados setores. Causa um efeito “dominó”, pois acaba derrubando as alíquotas em todos os estados em função da concorrência. Exemplo: benefícios concedidos ao setor de abate de animais em todo o território nacional.	Para aumentar a arrecadação, sem necessidade de investimento ou geração de empregos, os estados dão incentivos a empresas atacadistas ou empresas importadoras que se instalam em estados portuários. Exemplos do setor atacadista: alimentos, medicamentos e autopeças para automóveis.

Quadro 5 - Tipos de “Guerra Fiscal” entre os estados
Fonte: Grazziotin (2004)

Para Alves (2001), a “Guerra Fiscal” é um fenômeno antigo no Brasil, que aparece mais em alguns períodos, especialmente a partir dos anos 60, com a industrialização do País feita através da política dos incentivos fiscais. A reforma tributária de 1967 substituiu o IVC pelo ICM. No estado do Rio Grande do Sul, em 1972, com o objetivo de incentivar investimentos geradores de maior valor agregado para a economia gaúcha, foi instituído o Fundopem⁴⁶.

Em 1975, é criado o CONFAZ⁴⁷, na tentativa de harmonizar a competência tributária dos estados e DF. Em 1988, o ICM transforma-se em ICMS, aumentando sua base imponible e, conseqüentemente, sua arrecadação, dando maior autonomia aos estados. Aliado a isso, os processos de redemocratização e descentralização, o enfraquecimento da União, a redução da intervenção estatal nas questões regionais e no investimento agregado, contribuíram para diminuir o poder coercitivo do

⁴⁶ O Fundopem-RS, é o Fundo Operação Empresa, instituído para atrair investimentos relevantes para o desenvolvimento do Estado, por meio da concessão de incentivos fiscais.

⁴⁷ O Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ é formado pelos secretários estaduais de Fazenda e presidido por um representante do Ministério da Fazenda. Conta ainda com uma Comissão Técnica – COTEPE, formada por técnicos indicados pelos estados e também presididos por representante do Ministério.

CONFAZ. Nesse cenário, na década de 90, o País recebe uma gama de investimentos automobilísticos, acirrando os conflitos.

A CF/88, no artigo 155, § 2º, XII, "g", delega à Lei Complementar regular como os estados e o Distrito Federal devam deliberar sobre a concessão e a revogação dos benefícios fiscais relativos ao ICMS. Mas a Lei Complementar n. 24, de 24 de janeiro de 1975, continua em vigor, em virtude de não ter sido editada a nova Lei Complementar, e define como os benefícios fiscais devem ser analisados em reuniões, o quórum, a regra para deliberação, a forma de publicidade e as sanções que poderiam ser aplicadas pelo descumprimento das determinações do colegiado. Portanto, somente podem ser concedidas isenções do ICMS por meio da celebração e ratificação de convênio na forma instituída pela Lei complementar n. 24/75.

O estabelecimento dos convênios, com base no Regimento do CONFAZ, deve observar a convocação de todos os estados e DF. As reuniões só se instalam com a presença da maioria dos seus representantes. Ainda, as decisões devem ser tomadas por unanimidade para a concessão de benefício fiscal. Para a redução ou revogação de benefício, é admitida a regra da maioria de 4/5 dos votos.

Geralmente as votações são abertas e é vedada a abstenção, quando se trata de concessão de benefícios, isenções ou incentivos fiscais. Graziottin (2004) cita que em caso de rejeição, é permitido solicitar a justificativa aos demais Conselheiros, para elucidar dúvidas, pois a rejeição pode ser considerada como retaliação em relação a matérias anteriormente rejeitadas, sendo que a retaliação ocorre em muitos casos e, às vezes, de forma desproporcional à relevância dos assuntos. Graziottin cita o exemplo da rejeição, pelo representante do Rio de Janeiro, da isenção do *drawback*⁴⁸ da soja, solicitada pelo Rio Grande do Sul. Anteriormente o RS havia rejeitado a isenção da carne de rã nas operações internas do Rio de Janeiro, em reunião do CONFAZ de 1996.

Os estados e o DF são representados por seus Secretários de Fazenda ou Finanças e o governo federal pelo Ministro da Fazenda ou representante indicado

⁴⁸ É uma operação que destina a soja para processamento no exterior, devendo o produto retornar ao estado. Portanto, tratava-se de uma isenção importante, porém técnica, pois após a mercadoria resultante é tributada regularmente, não causando nenhum prejuízo ao RJ.

por ele, em geral o Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda. As reuniões são trimestrais e pode haver reuniões extraordinárias, conforme o assunto a ser tratado.

Existem três regras de tomada de decisão, quais sejam:

a) Por unanimidade dos presentes⁴⁹, no caso de concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais. As decisões positivas são consubstanciadas em Convênios ICMS que tem força de lei;

b) Por quatro quintos (4/5) dos presentes, quando se tratar de revogação, total ou parcial, de isenções, incentivos e benefícios;

c) Por maioria dos presentes para o estabelecimento de normas administrativas do ICMS.

O representante do Ministério da Fazenda não tem direito a voto nos itens “a” e “b”, tendo o direito a voto de desempate no item “c”.

Além disso, os Convênios ICMS aprovados pelo CONFAZ ficam condicionados à ratificação do Poder Executivo dos estados, podendo haver rejeições, o que pode ser feito por Decreto. Segundo Graziottin (op.cit.), não é comum, mas ao longo da história do CONFAZ já aconteceram mais de uma dezena de casos de não ratificação. O prazo para a ratificação ou não é de 15 dias, após o qual o Convênio é publicado no Diário Oficial da União.

Além da estrutura política, o Conselho conta com o trabalho técnico da Comissão Técnica Permanente – COTEPE/ICMS, que faz a análise prévia dos assuntos a serem levados ao CONFAZ. É importante na realização de estudos e acompanhamento do processo legislativo, em todos os processos que tenham relação com a administração tributária do ICMS. Cada estado tem um representante indicado pelo respectivo Secretário de Fazenda.

Graziottin (op.cit.) relata, no período de 1995 a 2001, a edição de 869 Convênios ICMS, do que 350 tratam de benefícios fiscais. Os restantes tratam de questões administrativas ligadas ao imposto. Dos Convênios que tratam de benefícios, 115 são de benefícios à administração pública (assistência social e área médica); 111 são de incentivos fiscais para investimentos, setoriais (principalmente

⁴⁹ A unanimidade dá o poder de veto a qualquer UF, com o fito de resguardar a autonomia e preservação de receitas, em caso de perspectiva de perdas para o ente.

energia elétrica, combustíveis, setor primário, segmentos econômicos incipientes e incentivo tecnológico ou ambiental), exportações e outros; 79 são de remissões e anistias de multas; e 45 são de caráter político (comunicações, internet, táxis, setores culturais, setor ferroviário e outros).

Os Convênios que tratam das questões de administração do imposto são de suma importância, pois harmonizam procedimentos diversos na aplicação do imposto, dando mais uniformidade na federação. Podemos citar como importantes as questões referentes à substituição tributária (combustíveis, automóveis, cimento e etc.), a uniformização das formas e dos documentos de arrecadação, a gestão de informações com o Sistema Integrado – SINTEGRA, bem como os requisitos da utilização de Equipamento Emissor de Cupom Fiscal.

Quando um estado concedia um benefício sem convênio, havia a previsão de sanções, como a presunção de irregularidade das contas do exercício julgadas pelo Tribunal de Contas da União. Mas, atualmente as contas dos estados são julgadas pelos Tribunais de Contas dos Estados (TCE). Havia também outras sanções como a retenção do Imposto Único sobre Minerais – IUM e do Imposto único sobre Combustíveis Líquidos e Gasosos e Energia Elétrica. Com a extinção desses tributos na CF/88, as sanções perderam objeto. Contudo, qualquer benefício concedido ao arrepio do Conselho pode ser declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O questionamento dessas normas tem sido freqüente e o STF manifesta-se reiteradamente pela inconstitucionalidade de qualquer benefício não previsto em convênio. No entanto, os estados têm sido criativos no estabelecimento de fundos que financiam o imposto, em condições privilegiadas, escapando ao controle jurisdicional.

O desrespeito às regras do CONFAZ não é punido, o que facilita a “Guerra Fiscal” entre as UF, que por meio de leis estaduais e decretos, à revelia do CONFAZ, concedem benefícios. Graziottin (op.cit.) aponta essa questão como a causadora da “Guerra Fiscal” e identifica a omissão da União em legislar sobre a matéria, não cumprindo seu papel de coordenação federativa. Por ocasião da Lei Complementar n. 87/96 (Lei Kandir), o Presidente da República vetou o artigo 30, que previa a criação de uma Comissão de Ética no CONFAZ, a qual encaminharia representações aos Tribunais de Contas Estaduais e à Procuradoria-Geral da República.

Uma das causas do comportamento omissivo da União, haja vista a falta de uma política de desenvolvimento industrial para as regiões, pode estar no repasse dos custos dos incentivos fiscais aos estados, enfraquecendo o ICMS.

As propostas da União para combater a “Guerra Fiscal” não conseguem granjear o apoio político dos estados. A impressão causada nos entes subnacionais pelos projetos da União, sobre a Reforma Tributária, tem sido de que o objetivo único é a retirada da competência legislativa dos estados, concentrando o poder tributário nas mãos da União, já que os projetos não vieram acompanhados com instrumentos de indução ao desenvolvimento e da redução das disparidades regionais.

Existe o temor que a União só queira aumentar sua participação tributária, eventualmente apropriando-se da margem que escapa aos estados em função dos conflitos e da falta de harmonização. Ao mesmo tempo em que a União solicitava isenções no ICMS para baratear programas sociais de órgãos do Governo Federal, criava a CPMF. Com a CIDE, a União passou a incidir sobre a base dos combustíveis, que antes era exclusiva do ICMS. Ou seja, existe um conflito também com a União por margens tributárias muito disputadas, o que vem deteriorando o sistema tributário e as relações intergovernamentais.

Para Mora e Varsano (2001), quando a prática dos incentivos dissemina-se, ela acaba perdendo sua eficácia, pois a receita cai em todos os estados, e o incentivo perde o seu poder de alocar a produção. Os estados mais fracos, premidos por despesas crescentes e menor arrecadação, ficam incapacitados de prover serviços públicos necessários para atrair investimentos privados. No estágio final da “Guerra Fiscal”, os estados mais ricos vencem todas as batalhas, aumentando as disparidades, já muito grandes no caso do Brasil.

Como vimos, os benefícios e incentivos fiscais são de vários tipos, tais como isenções, reduções de base de cálculo, créditos presumidos do imposto, deferimentos e alongamento de prazos de pagamento. Todos são muito utilizados, por variadas razões e com diversos objetivos, o que afeta em muito a qualidade do imposto. Somente em relação à combinação de alíquotas e bases de cálculo, temos uma quantidade muito diversificada de alíquotas efetivas. Assim, considerados todos os benefícios, no conjunto das legislações, teremos centenas de combinações e exceções às incidências impositivas.

Dentre as soluções apontadas para mitigar os efeitos negativos da “Guerra Fiscal”, destaca-se a adoção do princípio do destino. É a tributação do comércio interestadual no estado em que ocorrer o consumo final, evitando assim a tributação na origem. O caráter competitivo das políticas regionais de desenvolvimento se dá porque não se consegue harmonizar os interesses divergentes, por falta de regulação dos conflitos. Os entes então burlam os acordos.

A aplicação do princípio do destino, ou seja, a atribuição do imposto para o estado onde se dá o consumo, não elimina a concessão de subsídios, mas impede a utilização de incentivos à custa de outros estados. Assim cada estado deverá custear seus próprios incentivos. Há razoável perspectiva de consenso entre os estados quanto à cobrança no destino. A atração de investimentos se dará pela disposição infra-estrutural do estado, pela qualidade da sua gestão pública e pela situação fiscal responsável, ou seja, ausência de déficits.

No CONFAZ, o que foi proposto em 2007 pela União é reduzir gradualmente os incentivos já concedidos por meio de um acordo entre os estados. O secretário-executivo do Ministério da Fazenda, Bernard Appy, declarou aos secretários de fazenda que se não houvesse um acordo o governo central iria arbitrar. Contudo, é difícil haver consenso sobre uma proposta para dar término à concessão dos benefícios. Salientamos que as regras de decisão no CONFAZ exigem unanimidade, o que dá a qualquer estado o poder de veto. Assim, o CONFAZ tem sido um fórum técnico muito importante na harmonização de uma série de medidas e procedimentos, quando há a concordância de todos. Mas, não consegue mediar adequadamente situações de conflito.

5.3.1 Incentivos fiscais e a situação fiscal do Rio Grande do Sul

Esta seção tem o fito ilustrativo de demonstrar o estágio dos benefícios fiscais, e os impactos fiscais que produzem nos orçamentos estaduais, fazendo, para isso, um paralelo com a situação fiscal do Rio Grande do Sul, um estado economicamente forte, mas que reúne os piores indicadores fiscais do país, como abaixo se demonstra.

Bordin (2003) ressalta que a participação do FUNDOPEN, no ICMS do Rio Grande do Sul, passou de 0,03% em 1989, para 5% em 2002, representando o valor de R\$ 423 milhões, de janeiro a novembro deste último ano. Estima que o patamar atual das desonerações fiscais do ICMS, em conjunto, esteja na casa dos 36% do ICMS potencial.

Tabela 12 – Gasto Tributário do Rio Grande do Sul (R\$)

Ano	ICMS arrec.	Gasto Trib.	ICMS potencial	% perda
2002	7.441.493.059	4.181.554.504	11.623.047.563	35,9
2003	8.988.842.934	4.956.101.006	13.944.943.940	35,5
2004	9.637.938.267	6.084.087.589	15.722.025.855	38,7
2005	11.382.937.672	5.593.721.998	16.976.659.670	32,9
2006	11.813.299.091	6.609.430.949	18.422.730.040	35,8

Fonte: Secretaria da Fazenda do RS.

Ou seja, se fosse possível reduzir o gasto tributário⁵⁰, muito do qual se refere a benefícios da “Guerra Fiscal”, haveria uma aproximação com o ICMS potencial, melhorando nossos indicadores, via aumento da receita. Na discussão do orçamento de 2008, no estado do Rio Grande do Sul, essa questão se tornou alvo dos debates entre governo e oposição. O governo adotou a estratégia de fomentar o debate, abrindo os dados e encaminhando um orçamento realista, deixando em aberto o déficit e deixando de fora da previsão orçamentária as receitas improváveis. A oposição, especialmente o deputado Raul Pont (PT), na ocasião, apontou o corte dos benefícios como fonte de recursos para equilibrar o déficit. Contudo, dos R\$ 6,5 bilhões/ano que se referem aos benefícios do ICMS, R\$ 3,7 bilhões não podem ser alterados, pois são imunidades constitucionais. Da parte que o estado tem competência para alterar, R\$ 297,4 milhões se referem ao Fundopen, o que não

⁵⁰ Gastos tributários são os benefícios concedidos para setores econômicos, tendo como contrapartida a perda de receitas.

deve ser alterado por tratar-se de concessão de prazo para pagamento, uma espécie de financiamento cujos contratos não podem ser rompidos unilateralmente. Existem ainda as isenções (R\$ 602 milhões), as reduções de base de cálculo (R\$ 483,8 milhões), os créditos presumidos (R\$ 1,216 bilhão) e os incentivos às micro e pequenas empresas (R\$ 500 milhões). Segundo fontes do governo, noticiadas pelo jornal Zero Hora (BRUM, 2007), em 22 de setembro de 2007, o limite que o estado poderá reduzir é de R\$ 500 milhões, se for feita a análise de cada caso e a discussão com os parlamentares e representantes dos setores. O secretário da Fazenda, Aod Cunha, na mesma oportunidade, declarou que os incentivos estão dando apoio a setores econômicos relevantes, que geram emprego e renda. Esses setores podem perder competitividade, se os incentivos forem simplesmente cortados linearmente.

Já as entidades empresariais pediram cautela à governadora Yeda Crusius (PSDB). O presidente da Federação das Associações Comerciais (Federasul), José Paulo Cairolí, na mesma edição de Zero Hora, declarou que “aumento de impostos não passa no Legislativo”, o que de fato acabou acontecendo⁵¹. Com relação aos incentivos, defendeu um corte criterioso para não prejudicar o desenvolvimento das “regiões mais pobres”.

Com relação à retirada das receitas improváveis, como a indenização dos investimentos feitos em estradas federais, o Executivo foi duramente criticado pelo meio político, por estar desistindo de cobrar da União. O governo gaúcho teve que recuar e dizer que continuaria cobrando.

Durante o mês de janeiro de 2008, em entrevista à jornalista Ana Amélia Lemos da Rede Brasil Sul de Televisão (RBSTV), os ministros Tarso Genro e Dilma Rousseff disseram que essa pauta (indenização por estradas, Lei Kandir, etc.), defendida pelo Senador Pedro Simon, participante da mesma entrevista, é muito difícil de transitar, pois envolveria um dispêndio muito elevado com os demais estados. Os Ministros sugeriram a busca de uma pauta convergente, a busca de um

⁵¹ No dia 14 de novembro de 2007, o chamado Programa de Recuperação do Estado, após sofrer muita resistência entre os setores empresariais e sindicais, foi derrotado por uma articulação entre a oposição e alguns deputados da coalizão do governo.

consenso que pudesse unir o meio político em torno de um projeto para o futuro. Geralmente, os outros estados têm buscado apoio federal para projetos de desenvolvimento. Além do mais, a pauta antiga não resolve o problema estrutural, somente traz alívios momentâneos de caixa.

Dentro da pauta positiva, é possível encontrar a reestruturação da dívida com o financiamento do Banco Mundial, mediante aval da União. Essa operação, que permitirá a redução dos pagamentos mensais, está fazendo-se o possível pela demonstração do esforço fiscal empreendido pelo RS. É um passo.

Em outro momento, o ministro Extraordinário para Assuntos Estratégicos, Mangabeira Unger, na oportunidade em que visitava o estado, declarou que o Rio Grande do Sul, haja vista a situação em que se encontra, “pode ser um laboratório de políticas nacionais” (BAHIA, 2008, p.12). Sua missão de governo é propor e debater a reconstrução do modelo de desenvolvimento para o Brasil. Mangabeira Unger se disse interessado em compreender o motivo pelo qual o RS se encontra em tal situação, já que poderia estar na vanguarda do país, pelas possibilidades que tem. Este é um enigma de interesse geral. O Rio Grande do Sul precisa ter um governo financeiramente sólido para que possa coordenar as relações entre o poder público e a iniciativa privada. Com relação ao cenário político nacional, manifestou que está satisfeito com a convergência sobre quatro grandes pontos, quais sejam: a fidelidade partidária; o financiamento público de campanhas; a construção de carreiras de Estado; e a revisão do processo orçamentário.

Mas, o fato é que os recursos fazem falta ao RS e somente a modernização estrutural, tanto da administração pública quanto do arranjo federativo, pode trazê-los de volta. Atualmente, considerando todas as vinculações, o compromisso com a saúde e a educação, o comprometimento da dívida com a União, as parcelas dos outros Poderes, as despesas de pessoal ativo, inativo e pensões, praticamente não resta margem alguma para gerir o orçamento, ficando bloqueados quaisquer investimentos. O Rio Grande Sul reúne uma das piores situações fiscais, conforme se demonstra na Tabela abaixo, que traz alguns indicadores em relação aos demais estados.

Tabela 13 – Situação relativa do RS aos demais estados em 2005

Indicadores	% da RCL ⁵²	Ranking
Despesa Pessoal Total	65,8	1º
Inativos e Pensionistas	30,9	1º
Investimentos	4,7	27º
Resultado Orçamentário	-7,1	27º
Resultado Primário	3,5	24º
Passivo Financeiro	55,5	1º
Passivo Total	320,6	2º

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Balanços dos Estados

Uma síntese histórica demonstra a seqüência de formas como o RS financiou seu constante déficit ao longo dos anos:

1971-1978: endividamento

1979-1982: endividamento e inflação

1983-1994: inflação

1995-1998: privatização

1999-2006: saques no Caixa Único e depósitos judiciais; menor volume de investimento, venda de ativos; endividamento de curto prazo.

Em 2007, o RS aplicou-se em um esforço fiscal sem precedentes, reduzindo gastos e cortando praticamente a zero seus investimentos. Ao final dos anos de 2006 e 2007, após intensos debates, a Assembléia Legislativa desaprovou as propostas do governo que previam aumentos nas alíquotas de ICMS. Também fracassaram as negociações havidas no denominado Pacto pelo Rio Grande, em que se previa que os ônus do ajuste fiscal fossem distribuídos entre os demais

⁵² Receita Corrente Líquida.

Poderes. Nesse sentido, houve apenas pequenos avanços no orçamento de 2008, com pequenas reduções nas despesas do Judiciário.

As tabelas abaixo demonstram o crescimento percentual das despesas dos Poderes em relação ao orçamento do Executivo de 1994 a 2007.

Tabela 14 – Despesas empenhadas em 1994 em R\$

Poder	Despesa Empenhada	Percentual
PODER LEGISLATIVO	80.310.017,16	2,18
PODER EXECUTIVO	3.369.897.037,59	91,84
PODER JUDICIARIO	177.663.399,18	4,84
MINISTERIO PUBLICO	41.228.216,27	1,12
TOTAL	3.669.098.670,20	100.00

Fonte: Secretaria da Fazenda do RS.

Tabela 15 – Despesas empenhadas em 2006 em R\$

Poder	Despesa Empenhada	Percentual
PODER LEGISLATIVO	525.877.326,53	3,28
PODER EXECUTIVO	13.471.656.416,29	84,25
PODER JUDICIARIO	1.446.357.454,11	9,04
MINISTERIO PUBLICO	486.275.867,68	3,04
DEFENSORIA PUBLICA	58.700.718,75	0,36
TOTAL	15.988.867.783,36	100.00

Fonte: Secretaria da Fazenda do RS.

De 1994 a 2006, o percentual do Executivo caiu constantemente. Somente no exercício de 2007, conforme se vê na tabela abaixo, ocorre uma pequena recuperação.

Tabela 16 – Despesas empenhadas em 2007 em R\$

Poder	Despesa Empenhada	Percentual
PODER LEGISLATIVO	508.362.796,05	2,97
PODER EXECUTIVO	14.529.974.147,25	85,13
PODER JUDICIARIO	1.469.493.714,30	8,6
MINISTERIO PUBLICO	496.000.207,09	2,9
DEFENSORIA PUBLICA	63.834.291,10	0,37
TOTAL	17.067.665.155,79	100,00

Fonte: Secretaria da Fazenda do RS.

Este processo é bastante conflitivo e se repete a cada ano. Os valores orçados são estabelecidos em bases negociais. Como grande parte das dotações se refere a pagamentos da folha de pessoal, de ativos e inativos, as pressões expansionistas são sempre muito fortes.

5.3.2 O processo político da Reforma Tributária

Segundo Rezende (2001), em 1988, houve omissão de segmentos expressivos da sociedade e do próprio governo federal, o que abriu espaço para uma visão conservadora do ponto de vista fiscal. A preferência pela garantia de receitas redundou na opção por maiores transferências, prevalecendo a rejeição ao IVA, contrariando toda a lógica argumentativa e as estimativas disponíveis à época que apontavam ganhos para o conjunto. Houve receio que o IVA provocasse aumento de evasão em virtude de as administrações tributárias não estarem aparelhadas para exercer um efetivo controle no trânsito de fronteira. Houve também um sentimento de que a ampliação da base do ICMS, pela incorporação dos impostos únicos, do IPI e do ISS, iria beneficiar, em maior grau, aos estados mais desenvolvidos. A substituição das transferências por competência tributária própria foi vista como desvantajosa, pois a tributação impõe um custo político e

administrativo, especialmente nos estados mais atrasados e de menor base econômica. Com relação aos municípios, também preocupava a redução das transferências pela extinção do IPI e a passagem da base do ISS para a competência estadual.

Setorialmente, as regras hoje vigentes não condizem com a participação de um setor terciário moderno no processo de produção e comercialização e que tende a crescer com a incorporação de novas tecnologias e com a maior integração internacional. O IVA cria uma vinculação maior entre o poder aquisitivo da população e a arrecadação, ligando está última ao consumo e não mais à produção. Tal forma de incidência do imposto relaciona o crescimento dos recursos orçamentários ao incremento da renda e do poder aquisitivo da população residente, e isso produz incentivos adequados para o crescimento da renda e do controle social sobre o orçamento público.

Conforme relata Varsano (1999), desde 1995, está em curso, no Congresso Nacional, um processo de reforma, através da Proposta de Emenda Constitucional n. 175/95, mas que apresentou poucos resultados práticos. Foi proposta a criação de um IVA federal, com os serviços incluídos em sua base, e a substituição do IPI por um conjunto de *excises*⁵³. Os estados ficariam com um imposto sobre o varejo de mercadorias e com maiores transferências federais. A proposta, como não poderia deixar de ser, sofreu forte oposição por parte dos estados e municípios. Em 1998, a proposta foi revista, e o IPEA preparou uma versão ampliada, bem como foi apresentada uma nova proposta pelo governo. Apesar de diferentes em alguns aspectos, ambas sugeriam a adoção de um IVA dual (competência federal, com arrecadação e fiscalização feitas pelos estados), orientado pelo princípio do destino. Mas, em 2000, a discussão sobre essa reforma não evoluiu.

A proposta de Reforma Tributária, a PEC n. 41/2003, da Câmara dos Deputados, foi menos ousada. Adotava uma jogada intermediária. Visava à simplificação do ICMS, por meio de uma legislação única e da redução do número de alíquotas para cinco faixas. Previa, também, a transição gradual da incidência na origem para o destino.

⁵³ Impostos especiais incidentes sobre algumas mercadorias com bom poder de arrecadação.

A PEC n. 41/2003 pretendia vedar a “Guerra Fiscal”, isenções, reduções de base de cálculo, crédito presumido e os fundos estaduais de incentivos. A proposta original remetia para a lei complementar a regulação (quanto ao ICMS) do direito a crédito, da base de cálculo presumida na substituição tributária e também do novo organismo encarregado de suceder ao CONFAZ (que, sendo reestruturado, poderia ser mais efetivo). Esse novo órgão definiria prazos para a edição do chamado Regulamento Único – RU, consolidando todas as legislações do ICMS. Era de se prever uma grande dificuldade, quando chegasse o momento de instituir esse regulamento, abarcando os 27 regramentos estaduais hoje existentes.

No início do primeiro mandato do presidente Lula, foi editada a Carta de Brasília, já em fevereiro de 2003, que propunha o fim das 27 legislações, sendo a unificação do ICMS uma unanimidade entre os governadores. Era uma tendência forte, mas não evoluiu. Em 2007, no início do segundo mandato do presidente Lula, houve nova reunião com os governadores, que chegaram ao consenso quanto à necessidade de por fim à “Guerra Fiscal”. Mas todo o ano de 2007 foi gasto com a discussão da CPMF.

Verifica-se, por parte dos governos intermediários e locais, uma necessidade urgente de garantir transferências de recursos. Os estados buscam recursos pela Lei Kandir e os municípios conseguiram mais um ponto percentual no FPM. A questão fiscal faz com que o sistema tributário sofra mudanças de forma mais lenta do que seria desejável. É sim um processo longo e negociado, barganhado na arena política de acordo com a situação do momento.

Embora não estivesse na agenda do Congresso em 2007, a União voltou a propor um IVA dual, em que a legislação seria federal, havendo uma alíquota a ser explorada pela Receita Federal do Brasil e outra, pelos estados. Este IVA incorporaria as bases do IPI, PIS/COFINS, CIDE, ICMS e ISSQN. Os municípios seriam compensados com a criação do Imposto sobre Vendas no Varejo – IVV. Mas essa proposta faria com que os estados perdessem a competência legislativa sobre seu principal tributo, o ICMS. O Rio Grande do Sul fez uma proposta alternativa, com o apoio de vários estados, sugerindo a criação de dois IVAs, um IVA federal e um IVA estadual, preservando assim a competência legislativa dos estados. A legislação do IVA estadual seria compartilhada pelas unidades da federação. As decisões seriam tomadas por maioria de pelo menos 22 membros, rompendo com a regra da

unanimidade. Mas, restam ainda pontos a compor entre os governos estaduais e entre estes e a União. Contudo, diante de tantos obstáculos, registra-se um ponto positivo, parece que a discussão agora está mais madura que nas vezes anteriores.

Por fim, já em fevereiro de 2008, o governo anunciou a idéia de um IVA federal, formado por PIS, COFINS e CIDE, deixando de fora o IPI. O incentivo seria a desoneração da folha das empresas via eliminação do salário educação (2,5 %) e a redução nos encargos da parte patronal do INSS (redução em torno de 5%). As centrais sindicais não gostaram muito, pois são recursos da previdência. O ICMS seria transformado no novo ICMS (IVA estadual), cujas alíquotas, arrecadadas no destino, ficariam fixadas por legislação federal. Os estados produtores querem que pelo menos uma alíquota entre 2 a 3% incida no local de produção para compensar as perdas. No anúncio das medidas, foram feitas referências também à modificação nos Fundos. Além do Fundo de Participação dos Estados, haveria um Fundo de Equalização de Receitas e um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, que permitiriam coordenar o desenvolvimento sem “Guerra Fiscal”. Além disso, os estados que praticassem esse tipo de incentivo seriam punidos com a suspensão dos repasses desses fundos.

Embora seja inegável o avanço em relação à situação atual, o escopo da mudança foi reduzido em relação às idéias anteriores, explorando pontos em que há mais consenso e adaptando-se ao ciclo político, pois é ano eleitoral e o governo enfrenta seguidas crises na relação com o Legislativo. Além do mais, suspeita-se que o governa queira, com essa proposta, pavimentar o terreno para rerepresentar a CPMF. Mesmo essa proposta, de caráter gradualista, terá dificuldades de aprovação. O fato do IPI e do ISS ficarem fora é uma redução do alcance. As razões da retirada do IPI podem ser as isenções concedidas por este tributo à Zona Franca de Manaus, o que cairia se fosse incluído no IVA. Já, em relação ao ISS, o que se quer é evitar conflito com os prefeitos. Mas trata-se de um bom projeto, adequado e viável. Os principais governadores do PSDB vêem com bons olhos a proposta, são eles: José Serra (SP), Aécio Neves (MG) e Yeda Crusius (RS). Se houver uma convergência entre PT e PSDB, há chance de aprovação, mesmo que fique para 2009, após as eleições.

5.4 O CASO DO SIMPLES NACIONAL

Esta seção busca compreender alguns aspectos que cercaram a formulação, a tramitação e a aprovação, no Congresso, da nova Lei do Simples Nacional. Foi uma proposta encetada pela interação de vários atores, em resposta a motivações diversas. Basicamente, trata-se de trazer à tona as razões que possibilitaram sua aprovação e implementação.

A Lei Complementar n. 123, também chamada de Lei Geral do Simples Nacional, pode ser vista como a consecução de um longo processo de interação social e política. E é dentro deste prisma que buscaremos compreender o que representa o Supersimples, por que se chegou a ele e a que ele pode nos levar.

A aprovação da Lei do Simples Nacional representa um divisor de águas no procedimento político-tributário da federação brasileira. No que concerne às microempresas e empresas de pequeno porte, muitas políticas e regimes de tributação foram criados ao longo dos anos, mas não se conseguiu atingir a meta de tornar simples e fácil a vida dessas empresas, bem como a de tirar vastos segmentos da informalidade. Havia sempre um “simples” da União, vários “simples” dos estados e outros dos municípios maiores.

O “Supersimples” pode ser visto como uma nova forma institucional, decorrente de uma mudança vinda da interação de alguns agentes da sociedade. Pode-se dizer que faltou um debate mais amplo com as fazendas dos estados e dos municípios. A grande maioria dos deputados votou sem saber que a nova Lei revogaria as isenções dos Simples estaduais, causando aumento de carga, fato que agora gera descontentamento entre os microempresários.

Mas, o Simples facilita a vida dos pequenos negócios, gera desenvolvimento econômico, tira negócios da informalidade, etc. Este é o símbolo catalisador divulgado para a sociedade, visto por ela e sancionado pelo processo político.

O Simples ajuda a criar um novo ambiente na tributação brasileira e este é um fator que pode gerar perspectivas positivas, qual seja, uma modificação tributária modernizadora mais ampla. Por meio de experiências como essa, em tese, adquire forma a possibilidade de uma coordenação tributária maior entre os entes

federativos. O Simples representa uma perspectiva de avanço na solução desse problema. Vejamos como se deu o processo político.

A partir do ano de 2003, animadas pelo SEBRAE⁵⁴, as várias entidades representativas do segmento participaram de um processo de discussão que originou a proposta de criação de um regime que tivesse caráter nitidamente nacional e que unificasse os procedimentos, simplificando efetivamente a criação e a funcionalidade das pequenas empresas.

Conforme consta na página do SEBRAE na internet⁵⁵:

Organizada pelo Sebrae e pela Abase, a semana teve como tema A Reforma Tributária e a Microempresa – Uma Questão de Desenvolvimento e Justiça Social. Houve uma adesão sem precedentes aos eventos, realizados em 26 das 27 unidades da Federação, com a presença de cerca de 5.500 participantes de centenas de instituições de representação e apoio ao segmento, entre empreendedores de pequenos negócios, autoridades, parlamentares, lideranças de classe e formadores de opinião.

Essa proposta foi levada ao Congresso onde encontrou a “bancada das microempresas”, composta por parlamentares de todos os partidos, chamada de Frente Parlamentar das Micro e Pequenas Empresas. É fácil de concluir que esta bancada é numerosa e suprapartidária, porque endereçada ao maior número de empresários do País, bem como de suas entidades representativas, sem falar no forte apelo eleitoral que há em ser favorável aos pequenos negócios.

O projeto foi aprovado na Câmara com 323 votos a favor e nenhum contrário.

Vejamos o discurso do Deputado Henrique Fontana (PT-RS), falando como líder do governo na Câmara em setembro de 2006, após a provação da medida⁵⁶:

Destaco o trabalho dos Deputados José Pimentel, Vignatti, Carlos Melles e Luiz Carlos Hauly, Relator da matéria. Todos trabalharam incansavelmente e com muita paciência, ouvindo diferentes argumentos e examinando bem todas as críticas recebidas. Resultado disso é que aprovamos uma lei que, embora não seja a ideal, como disse o Deputado Miro Teixeira, seguramente representa o pensamento da ampla maioria desta Casa. É uma lei temperada com a contribuição democrática de todos que têm espaço na Câmara dos Deputados do Brasil. Senhor Presidente, parabéns

⁵⁴ Segundo informações do SEBRAE no VI Congresso Direito Tributário em Questão, mais de cinco mil representantes dos pequenos empresários foram ouvidos no início da iniciativa em todo o País em audiências nas Assembléias Legislativas. ABASE é a Associação dos SEBRAE estaduais.

⁵⁵ Disponível em <http://www.sebrae.com.br/br/rumo_lei_geral/index.htm>, acesso em 08 jul. 2007.

⁵⁶ Discurso da sessão de 05 set. 2006. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 09 jul. 2007.

pelo trabalho também o Sr. Paulo Okamoto, Diretor-Presidente do SEBRAE, que teve papel importantíssimo nas negociações que resultaram no objeto desta comemoração.

Mas, voltando um pouco no desenrolar dos fatos, para ilustrar o processo político, o fato é que a proposta ficou engavetada por muito tempo na Câmara. Inicialmente, a Receita Federal era contrária, entendendo o projeto como complexo e inviável. Mas as tratativas voltaram a avançar por força de algumas circunstâncias. O governo fora obrigado, após longa resistência, a “descongelar” e corrigir a tabela do Imposto de Renda em 10% e perderia recursos como via de consequência. Como forma de recuperá-los, lançou mão, na edição da Medida Provisória n. 232, da majoração de tributos dos prestadores de serviço, fato que gerou uma onda de reações contrárias, levando o então ministro Antônio Palocci e o secretário da Receita Federal, Jorge Rachid, a negociarem alguns pontos. Segundo notícia da Gazeta Mercantil (LAVORATTI, 2005), as negociações incluíam o compromisso do governo de fazer andar no Congresso o Projeto de Lei das Micro e Pequenas Empresas. Em Brasília, a “Frente Parlamentar das Micro e Pequenas Empresas” criou um comitê para pressionar o governo por mudanças na MP. Segue o trecho do referido jornal:

Um dos porta-vozes da bancada ruralista no Congresso e coordenador da frente parlamentar das micro e pequenas empresas, deputado Augusto Nardes (PP-RS), disse ontem a este jornal que o ministro da Fazenda, Antonio Palocci, e o secretário da Receita Federal, Jorge Rachid, propuseram em reunião realizada na noite da última sexta-feira uma agenda para agilizar a votação de leis de interesse das pequenas e microempresas – como a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, há um ano engavetada no Congresso, e do projeto de lei complementar 210/2004, que estimula a formalização de pequenos negócios. Além disso, Palocci e Rachid sinalizaram um alívio ao aperto do setor agrícola, previsto na MP, em troca do apoio dos ruralistas na aprovação da maior taxa dos prestadores de serviços, algo que o governo não abre mão como forma de compensar a perda de R\$ 1,9 bilhão na correção da tabela do IRPF.

Ou seja, a bancada ruralista era “solicitada” a trocar a obtenção de vantagens ao setor agrícola e uma agenda positiva para a tramitação do projeto das microempresas, pelo apoio a um gravame maior no setor de serviços.

Segundo a mesma notícia, outro fator também se somaria à construção de uma agenda positiva para o “Supersimples”. Trava-se da posse no Sebrae do Sr. Paulo Okamoto, amigo do presidente Lula, em substituição a Silvano Giani, ligado ao ex-presidente Fernando Henrique Cardoso:

Essa batalha receberá daqui para a frente um apoio ainda maior de um aliado de peso: o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas). Depois de dois anos de governo petista, a instituição passa a ser comandada hoje por Paulo Okamoto, amigo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em substituição a Silvano Giani, ligado ao ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. A direção petista do órgão de apoio aos pequenos negócios, com orçamento anual de R\$ 900 milhões, começa com o desconforto causado pela MP 232. Segundo uma fonte da Esplanada dos Ministérios, a dor de cabeça para o novo dirigente é grande, uma vez que uma das prioridades do Sebrae é reduzir a carga tributária das pequenas e microempresas. Tudo indica, no entanto, que em vez de travar uma queda-de-braço com Palocci, Okamoto vai lutar pela aprovação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. É um jeito de tentar reverter o prejuízo causado pela MP sem entrar em rota de colisão direta com a área econômica.

Partindo disso, a proposta volta a ganhar fôlego. É um projeto que, ao fim e ao cabo, compensaria o desgaste sofrido pelo Sebrae junto ao setor de serviços com a MP 232, enfim uma bandeira importante para todos os implicados, inclusive para o governo e parlamentares dos diversos partidos.

A partir daí, o projeto é articulado politicamente e ganha o suporte da Receita Federal. Por fim, a Lei é aprovada em dezembro de 2006 e implantada a partir de julho de 2007. Em resumo, constitui-se no seguinte: por meio de um único documento, os pequenos negociantes passarão a pagar todos os tributos e cumprir as obrigações acessórias, de forma simplificada. O pagamento, quantificado por percentual do faturamento, terá um único vencimento mensal, consolidando vários tributos da União (6), dos estados (1) e dos municípios (1). A distribuição da parcela de recursos se dará imediatamente a todos os entes federativos referidos, vedada qualquer retenção ou condicionamento. E, finalmente, a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas entre União, estados e municípios, a partir de um cadastro nacional único de contribuintes.

Trata-se efetivamente de uma simplificação e da preparação de um novo ambiente de negócios que afeta a vida de mais de 90% das empresas, responsáveis por 20% do PIB. Contudo, de início, podemos notar, os objetivos não foram plenamente atingidos. Das 3,2 milhões de empresas que se enquadraram, apenas 2,7 milhões foram confirmadas e há uma tendência que esse número se reduza ainda mais. Na implementação de um projeto dessa envergadura, ficaram evidentes alguns limites de racionalidade. Ao entrar em vigor o Simples Nacional, automaticamente foram revogados todos os demais regimes, como o Simples Federal e os Simples dos estados e dos municípios. Em consequência disso,

ocorreu um aumento relevante na carga tributária para muitos microempresários. A partir disso, há uma reivindicação muito forte pela volta das isenções que vigiam antes. O palestrante Carlos Silva, Diretor da Federação das Indústrias do Estado do RS - FIERGS, no Simples Nacional em Debate, realizado no dia 01 de outubro de 2007, na Assembléia Legislativa, foi bastante enfático, apresentando uma visão crítica ao Simples. Segundo estudos da FIERGS, 90 % das empresas gaúchas que estão no novo regime faturam até R\$ 360 mil reais/ano. Para esses, a carga foi aumentada. Disse que além da reedição da simples Gaúcho, pois a Lei Complementar n. 123/06 faculta a concessão de benefícios pelos estados, é necessário ter uma legislação mais clara e estável, pois as inúmeras alterações do Comitê Gestor, na normatização tributária, tornaram o sistema inseguro para os negócios, pois tudo pode mudar de uma hora a outra. No mesmo evento, o ex-governador Germano Rigotto, também se manifestou pela volta do Simples Gaúcho e registrou que o Comitê Gestor tem muitos poderes e é assimétrico a favor da União. Contudo, na oportunidade, reconheceu que o projeto está na direção certa, se for aperfeiçoado.

A Lei Complementar n. 123 criou um Comitê Gestor para a regulamentação de todos os aspectos relativos à implantação da nova sistemática de arrecadação, composto por representantes da União (quatro membros), dos estados (dois membros) e dos municípios (dois membros). Esse Comitê Gestor é algo novo na vida brasileira, com a participação dos municípios, estados e União, muito embora efetivamente assimétrico, pois a União é majoritária.

A Lei Geral estabeleceu um parcelamento especial, em até 120 meses, para as empresas se regularizarem, pois só assim poderiam se enquadrar. Embora a Lei não opusesse nenhuma limitação, o Comitê Gestor, por Resolução, impediu que débitos que já tivessem sido objeto de parcelamento anterior pudessem ser parcelados nesse programa, obrigando à quitação para ingresso. Ou seja, o Comitê legislou além da sua competência, bem além do que previa a Lei, prejudicando a adesão de milhares de empresas que não puderam quitar de uma só vez os débitos.

Outra dificuldade foi regradar o sistema de arrecadação e distribuição de receitas. Segundo relato de técnicos do Rio Grande do Sul, a proposta inicial da Receita Federal era a de receber toda a arrecadação no caixa do Tesouro Nacional e depois fazer a distribuição, em 20 ou 30 dias. Os estados, evidentemente, não

aceitaram, pois isso feriria a autonomia federativa. Além disso, como o ICMS e o ISS são tributos dos estados e municípios, respectivamente, de modo que suas arrecadações devem ser creditadas o mais breve possível. Também os entes precisam ter a informação sobre quem e quanto pagou. Assim, foi preciso criar um sistema mais complexo, mas que assegurasse, efetivamente, esses pré-requisitos essenciais. Decidiu-se então, após reunião política dos secretários de Fazenda, no âmbito do CONFAZ, tendo a favor o peso do estado de São Paulo, que os pagamentos serão feitos nos bancos, normalmente, no dia do vencimento. Esses bancos repassarão a arrecadação ao Banco do Brasil no dia seguinte. O Banco do Brasil será o banco centralizador e, de posse dos dados suficientes para fazer o rateio, creditará os valores pertencentes a cada um dos entes federativos. As informações dos documentos de arrecadação são repassadas aos estados e municípios. Desta forma, todos recebem os seus recursos mais rapidamente, preservando-se, nesta parte, a autonomia federativa. Ou seja, para que o sistema possa ser simples para o contribuinte, foi necessário estabelecer um sistema mais complexo, envolvendo a relação coordenada dos três entes federativos.

Depois de muitas idas e vindas infrutíferas no processo de uma Reforma Tributária que racionalizasse o sistema impositivo brasileiro, a edição e a implantação da Lei Complementar n. 123/06 adquirem um significado estratégico. Pressionado pela sociedade a fazer uma reforma tributária mais ampla, mas sem demonstrar muita vontade para enfrentar as resistências de estados e municípios, o Simples representou, para o governo central, a oportunidade de fazer uma jogada intermediária. Essa Lei do Simples representa, pela primeira vez, dentro de uma perspectiva prática mais concreta, a integração de algumas atividades dos fiscos, a possibilidade de atuação conjunta, ao mesmo tempo em que se prepara o terreno e se preserva a autonomia relativa dos entes subnacionais. Aqui transparece a negociação entre autonomia e coordenação. O sucesso do “Supersimples”, se for devidamente ajustado, poderá ser uma referência para a proposição de mudanças tributárias mais arrojadas. Ou seja, essa experiência vem ao encontro do desenvolvimento do IVA que, segundo as novas propostas em discussão, exigirá muita coordenação e fiscalização conjunta. A partir desta percepção, internamente aos governos, o projeto do Simples ganhou espaço na agenda política brasileira e teve sua aprovação viabilizada. O Simples poderá contribuir para a desobstrução de

alguns canais hoje emperrados por resistências e desconfianças mútuas. Muitas dessas resistências, geralmente fundamentadas no intrincado sistema de tributação vigente, composto por legislações complexas, variadas e sobrepostas, são oriundas da falta de confiança e de instâncias para solucionar conflitos, da existência de temores de perda de receita e da competição tributária.

Neste sentido, o Simples faz uma aproximação de procedimentos e técnicas, em trabalho conjunto, o que pode trazer ao cenário a possibilidade de se construir um ambiente de maior confiabilidade, maturidade e responsabilidade entre os entes federativos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O federalismo surge, no Brasil, como uma solução às reações à centralização do poder, decretando o fim do Império. As elites regionais comandaram a política na República Velha. O centro ficou à mercê das oligarquias dos estados mais fortes e dos seus desmandos. Com o início do desenvolvimento urbano, como reação a isso, a partir da Revolução de 30, há uma forte centralização com o projeto desenvolvimentista de Vargas. A burocracia federal se robustece em detrimento do regionalismo.

A federação ressurgiu, na Segunda República, com a volta dos governadores. O centro ficou mais forte e o jogo federativo, mais equilibrado, contudo, não existiam mecanismos efetivos de coordenação e cooperação.

Em 1964, vivemos mais um momento autoritário, marcado pela extinção de partidos e eleições indiretas. No entanto, a reforma tributária de 1965/67 modernizou o sistema tributário, instituindo a técnica do valor adicionado, e deu início aos mecanismos de cooperação dignos de nota, previstos nos fundos de participação dos estados e municípios.

As eleições para governador, em 1982, antecederam às eleições para presidente e deram um impulso para o fim da ditadura. Os novos governadores eleitos adquiriram grande força política e determinaram a descentralização de receitas na Carta de 1988. Com receitas e sem limites de endividamento, o descontrole dos gastos gerou fortes pressões inflacionárias.

Após uma série de tentativas malogradas, o Plano Real conseguiu debelar a inflação e gerou um momento de grande poder para o Executivo federal. O governo central readquiriu centralidade e adotou medidas saneadoras, reforçou suas receitas e sua burocracia. O fim da inflação propiciou a regularidade dos valores das transferências da União, ensejando a possibilidade de um início de coordenação federativa de políticas. Surgiram janelas de oportunidade para reformas como o programa de privatizações, o saneamento dos bancos, a reforma administrativa e a previdenciária. Após as reformas fiscais, surgiram as condições para a edificação de políticas sociais estruturadas nacionalmente.

Dentro do período analisado, referimos casos de dependência da trajetória percorrida. Um destes casos, dentro do eixo tributário, foi a evolução seqüencial da principal fonte de arrecadação dos estados. Esta fonte passou pela tributação das exportações, depois pelo Imposto sobre Venda e Consignações (IVC), sendo este sucedido pelo Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), que em 1988, ganhou o “S”, passando a ser o ICMS atual. É uma seqüência de impostos cobrados na origem, o que historicamente favoreceu a arrecadação dos estados produtores. Um imposto forte, de competência estadual, incidente na origem da produção, mediante fraca coordenação federal, deu azo à “Guerra Fiscal”. A grande maioria dos estados e municípios permanece dependente dos repasses da União, garantindo a esta uma ferramenta para barganhar o apoio político das regiões mais pobres.

A “Guerra Fiscal” e a descaracterização da sistemática dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios simbolizam a baixa qualidade da coordenação federativa no Brasil e a omissão da União em formular uma política de incentivos de desenvolvimento para todas as regiões do país. Estes fatos também demonstram a inadequação do sistema político, com a excessiva representação das Regiões Norte e Nordeste, em especial no Senado, gerando um ponto de veto que dá força ao clientelismo, em detrimento dos setores mais modernos. É isso que marca o processo político no Brasil, impondo um alto custo à sociedade. O federalismo pátrio peca, pela falta, nas dimensões *hobbesiana* e republicana, e, pelo excesso, na dimensão democrática. Os problemas do sistema político fazem com que as reformas tenham seu escopo reduzido. A própria perspectiva de mudança no sistema político só é vislumbrada por meio de iniciativas gradualistas, como a fidelidade partidária e o financiamento público de campanha. Nesse ponto, no mais das vezes, se avalia que a capacidade de mudança e os ajustamentos institucionais são muito difíceis, a não ser em alguns momentos raros em que a fortuna e a virtude se conjugam e permitem avanços em torno algumas políticas novas para as quais existam consensos, bons projetos e bons operadores políticos. É uma questão para aprofundamento, o estudo do *timing* e da seqüência de eventos dentro dos ciclos políticos, pois essas percepções são determinantes.

No campo da Reforma Tributária, um processo largamente discutido e que vem amadurecendo nas últimas propostas, vê-se que a evolução tecnológica, a utilização da Nota Fiscal Eletrônica e a existência de dados mais confiáveis, poderão

propiciar simulações que demonstrem os ganhos e perdas do novo modelo. Assim, será possível formular um projeto que contorne a falta de confiança já clássica entre os membros da federação, decorrente do medo de perdas que depois podem não ser compensadas. Esse clima de desconfiança e o temor de perdas de receitas é o grande problema que se identifica nas relações intergovernamentais no Brasil. Mas, é mais uma arena em que o escopo dos projetos é tímido e as estratégias são gradualistas. Talvez por isso, das propostas de reforma tributária discutidas, somente agora, em 2008, foi feita a menção a modificar e modernizar os critérios do “sistema” de partilha dos Fundos FPE e FPM, por meio da criação de Fundos de Equalização de Receitas e de Desenvolvimento Regional.

O CONFAZ é uma boa experiência de coordenação e harmonização federativa, mas no plano técnico e procedimental. Existem várias iniciativas de cooperação, convênios, ajustes e trocas de experiência no campo do ICMS. Contudo, no plano político, em função da adoção da regra da unanimidade no processo decisório, qualquer discordância é insuperável. É uma instituição que requer aperfeiçoamento, com a concepção de uma regra decisória que contemple adequadamente o mapa complexo da situação dos diversos estados. Também requer o estabelecimento de mecanismos para que suas decisões sejam inescapáveis. A experiência do CONFAZ pode ser utilizada para moldar uma mudança de posição institucional, dentro da discussão da Reforma Tributária.

Um caso inicial de sucesso, na arena tributária, e que envolve coordenação federativa, é o do Simples Nacional. Mesmo com os limites de racionalidade inerentes ao processo político, das bancadas informais e de seus interesses particulares, o projeto foi aprovado e está sendo implantado. Verificamos avanços institucionais inegáveis, como é o caso da arrecadação conjunta dos entes federativos, a preservação relativa das respectivas autonomias e a simplificação para o contribuinte. Com o Simples, aumentam as possibilidades de interação dos agentes diversos que atuam no processo de tributação. Mas também ficou evidente a dificuldade de trabalhar em conjunto dentro da diversidade brasileira. Desse modo, ao se iniciar um trabalho conjunto que envolve tributação, fiscalização e arrecadação, nas três esferas da federação, essa experiência poderá criar o ambiente para futuros desdobramentos. É uma nova forma institucional que conta

com um processo decisório próprio e com a participação dos entes federativos, mesmo que requeira aperfeiçoamentos.

Outro caso de sucesso inicial, e que trabalha com entrelaçamento e coordenação federativa, é o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental – Fundef. É uma política que introduziu novos incentivos aos entes federativos e resultou na ampliação do número de matrículas e na maior municipalização do ensino. A iniciativa se tornou possível pela emergência de um consenso na sociedade. O consenso em torno da importância da educação venceu as resistências políticas, ressaltando-se, por oportuno, o bom desenho da política, a sua adequação à realidade e ao contexto brasileiro, cuja formulação e a capacidade de implementação foram favorecidas pela emancipação da burocracia profissional às ingerências da patronagem. Além de melhorar os indicadores da educação, a política afetou positivamente a distribuição de recursos fiscais na federação. Os resultados positivos propiciaram a continuidade e a ampliação da política com a transformação que resultou no Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico – Fundeb. Ultrapassados os primeiros passos, com a oferta de matrículas para todos e ampliação do controle social, resta ainda um enorme desafio no que concerne à melhoria da qualidade do ensino.

Os bons exemplos trazem esperança e as determinantes de sucesso podem servir de inspiração para o futuro. Mas os desafios ainda são enormes. O federalismo brasileiro ainda está, em grande monta, por fazer. Em nenhum momento do nosso desenvolvimento histórico, é possível encontrar efetivamente um pacto. Os desenvolvimentos da Constituição de 1988 geraram um sistema tributário e um orçamento da seguridade social, cujas cargas, além de muito altas e da baixa qualidade da incidência, competem uma com a outra e são barreiras pesadas ao desenvolvimento sob vários aspectos. As vinculações orçamentárias dificultam a coordenação da União em relação aos estados e destes em relação a seus municípios. Ademais, a vinculação da receita a gastos pré-determinados está impedindo o investimento em infra-estrutura.

As instituições não determinam os resultados das políticas, feitas pelos agentes, mas afetam o jogo, pois podem mudar a posição relativa dos atores, em determinado contexto, privilegiando uns em detrimento de outros. O federalismo brasileiro requer o aprofundamento dessa agenda de pesquisa que investiga a

natureza do processo político e as relações entre os agentes diversos e as instituições, no setor público, nas três esferas federativas e nos três Poderes. As deficiências das instituições enfraquecem o processo político e reduzem a qualidade da democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

ABREU, Jorge Ritter. **A tributação do valor adicionado em países federados e blocos regionais**: mecanismos, ajustes de fronteira e administração. 2004. Monografia (Especialização em Gestão Fazendária). Diretoria de Educação à Distância (EAD). PUCRS, Porto Alegre, 2004.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático**: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1996.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 2002.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os laços federativos brasileiros**: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política. USP, São Paulo, 2000.

ALVES, Maria Abadia da Silva. **Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil**: o caso do setor automotivo. 2001. Dissertação (Mestrado em Economia). Instituto de Economia. Unicamp, Campinas, 2001.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **Revista São Paulo em perspectiva**, 2001, p. 23-31.

BACHUR, João Paulo. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**. Brasília, 2006.

BAHIA, Carolina Bahia. "Minha preocupação não é distribuir recursos". Porto Alegre, **Zero Hora**, 13 fev. 2008, p.12.

BINS, Luiz A. A tributação de consumo no Brasil. 1999. Monografia de Especialização em Integração Econômica e Direito fiscal Internacional. Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF). UnB. Brasília, 1999.

BORDIN, Luís C.V. Análise da performance das “Blue-Chips” tributárias. **Caderno de Estudos Econômico-fiscais**. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda, 2002.

BORDIN, Luís C.V. Renúncias fiscais na história gaúcha. **Caderno de Estudos Econômico-fiscais**. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda, 2003.

BORDIN, Luís C.V; LAGEMANN, Eugênio. **Formação tributária do Brasil: a trajetória da política e da administração tributária**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2006.

BRAGON, Ranier. Planalto usa verbas para engordar base aliada. **Folha de São Paulo**, 26 set. 2007, p.A7.

BRUM, Marciele. Piratini finaliza pacote de redução de incentivos. **Zero Hora**, Porto Alegre, 22 set. 2007, p.6.

CARDOSO, Fernando Henrique. Dos governos militares a Prudente-Campos Sales. In: FAUSTO, Boris. (org). **O Brasil Republicano: estrutura de poder e economia (1889-1930)**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

CUNHA, Fabiana A. **Federalismo fiscal no Brasil: a realidade do federalismo competitivo e a busca da cooperação e do equilíbrio**. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito, PUCRS, Porto Alegre, 2006.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. Alabama: University of Alabama Press, 1987.

ENTREVISTA: Fátima Bezerra fala sobre o Fundeb. **Diário de Natal**, 21 mar. 2007. Disponível em: <http://www.mineiropt.com.br/conteudo/noticia.php?id_noticia=414>. Acesso em 08 jan. 2008.

EVOLUÇÃO das bancadas na Câmara. **Folha de São Paulo**. 6 out. 2007, p.A8.

FIGUEIREDO, A.C. e LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. de 2000.

GÓIS, Antônio. Salário de Professor da Rede Pública aumentou 39%. **Folha de São Paulo**, 25 fev. 2008, Caderno cotidiano, p. C1.

GRAZZIOTIN, Júlio C. **O CONFAZ e a harmonização do ICMS**: a experiência brasileira de 1995 a 2001. Monografia (Especialização em Gestão Fazendária). Diretoria de Educação à Distância (EAD). PUCRS, Porto Alegre, 2004.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying Public Policy**: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford: Oxford University Press, 1996.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 193-223, 2003.

IBAM. A receita tributária dos municípios brasileiros em 2002. **Série Estudos Especiais**. n. 58. Rio de Janeiro, 2003.

LAVORATTI, Líliliana. Ruralistas também aderem à pressão contra a MP 232. **Gazeta Mercantil**, 18 jan. 2005. Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=173499>>. Acesso em 08 jul. 2007.

LIJPHART, Arend. **As Democracias Contemporâneas**. Lisboa: Gradiva, 1989.

LIJPHART, Arend. Relações entre o Executivo e o Legislativo: formas de predomínio e equilíbrio de poder. In: **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões. **IE/UNICAMP**. Texto para Discussão n. 98, 2000. Disponível em: <<http://72.14.205.104/search?q=cache:dpcq0-jlCMJ:www.eco.unicamp.br/publicacoes/textos/download/texto98.pdf+Federalismo+e+finan%C3%A7as+estaduais:+algumas+reflex%C3%B5es&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br>>. Acesso em: 27 jun. 2006.

LOVE, Joseph. Autonomia e interdependência: São Paulo e a federação brasileira, 1889-1937. In: FAUSTO, Boris. (org). **O Brasil Republicano: estrutura de poder e economia (1889-1930)**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

MAINWARING, Scott; SAMUELS, David. Federalism, constraints on the central government, and economic reform in democratic Brazil. **Kellogg Institute**. Working Paper n. 271. Novembro, 1999. Disponível em: <<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/271.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2006.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados** – revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.

MORA, Mônica; VARSANO, Ricardo. Fiscal Decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **IPEA**. Texto para discussão n. 854, 2001. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=297240. Acesso em: 15 set. 2003.

MORAES, Marcos Ribeiro de. **As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha**. Uma análise econômico-institucional. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

MOTTA, Rodrigo P. Sá. **Introdução à história dos partidos políticos brasileiros**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

NICOLAU, J.M. **Multipartidarismo e Democracia: um estudo de caso sobre o sistema partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, n. 44, 1998.

OATES, Wallace E. **Toward a second-generation theory of fiscal federalism.** USA: University of Maryland, 2005.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Fundef e Saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.A. (orgs). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil:** desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PIERSON, Paul. **Politics in time:** history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. **Governance**, vol. 8, n. 4, Cambridge, 1995.

PIFFANO, Horacio L.P. **¿Es el IVA subnacional la alternativa preferible?** Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata, 2001.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação Brasileira. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.A. (orgs). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil:** desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PRZEWORSKI, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo.** Rio de Janeiro: Relumé Dumará, 1995.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia:** a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RECEITA FEDERAL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais.** Brasília, janeiro de 2007a.

RECEITA FEDERAL. **Estatísticas Tributárias 19.** Carga Tributária no Brasil (2006). Brasília, julho de 2007b.

RECEITA FEDERAL. **Carga tributária sobre o consumo.** Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2004.

RECEITA FEDERAL. **Condicionantes e perspectivas da tributação no Brasil**. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 09 dez. 2003.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

REZENDE, Fernando Antonio. Modernização tributária e federalismo fiscal. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (orgs). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

REZENDE, Fernando Antonio. Brasil: conflitos federativos e reforma tributária. In: REZENDE, F. (org). **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

RIBEIRO, Sheila Maria dos Reis. Coordenação Federativa como instrumento de promoção da eficiência e efetividade na implementação de políticas públicas. **X Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 2005. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/>>. Acesso em: 27 jun. 2006.

ROCHA, Carlos V. Neoinstitucionalismo como Modelo de Análise para as Políticas Públicas. **Civitas** – Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 5 n. 1, p. 11-28, 2005.

SANTOS, Hermílio. Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas. **Civitas** – Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 5 n. 1, p. 59-68, 2005.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. vol. 1 Rio de Janeiro; São Paulo: Ática, 1994.

SEILER, Daniel-Louis. **Os Partidos Políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.

TAVARES, Aurélio de Lyra. **O Brasil de minha geração**: mais dois decênios de lutas – 1956/1976. vol. 2. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1977.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. (Orgs.) **Structuring politics**:

historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

VARSANO, Ricardo. A tributação do comércio interestadual: ICMS atual versus ICMS partilhado. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **IPEA**. Texto para discussão n. 382, 1995. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1995/td_0382.pdf>. Acesso em: 15 set. 2003.

VARSANO, Ricardo. **Sistema tributário para o desenvolvimento**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2001.

VARSANO, Ricardo. **Subnational taxation and treatment of interstate trade in Brazil**: problems and a proposed solution. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA, 1999.

VIOL, Andréa Lemgruber. O fenômeno da competição tributária: aspectos teóricos e uma análise do caso brasileiro. In: **Coletânea de Monografias do IV Prêmio do Tesouro Nacional**. Brasília: Ministério da Fazenda – Tesouro Nacional, 2000.

WIRTH, John. Minas e a nação: um estudo de poder e dependência regional. In: FAUSTO, Boris. (org). **O Brasil Republicano**: estrutura de poder e economia (1889-1930). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.