

***Federalismo e Mudança Constitucional:
Consocialismo e Ação Coletiva na Reforma
Tributária Brasileira***

versão preliminar

Marcus André Melo

Universidade Federal de Pernambuco

Sérgio de Azevedo

Universidade Federal de Minas Gerais

Trabalho apresentado no Congresso Internacional da Latin American
Studies Association , Guadalajara, 17-19 de Abril de 1997

Na retórica oficial um dos principais objetivos dos ajustes institucionais e das reformas fiscais é propiciar a União recursos que lhe possibilitem investir fortemente na área social, ou seja, para utilizar o jargão do início da Nova República, “pagar a dívida social”. Em suma, trata-se de garantir patamares mínimos de investimento público que permitam a implementação de políticas sociais redistributivas de longo prazo e compensatórias de curto e médio prazo, como forma de melhorar não só as condições de vida dos diversos segmentos populares, como também diminuir as enormes discrepâncias entre os índices sociais das diversas regiões do país.

Em outros países da América Latina também se tem buscado legitimar as reformas tributárias, promovidas após períodos prolongados de transição democrática, com base na “questão social” (Boylan: 1996). No entanto, ao contrário desses países, no caso brasileiro as questões relativas ao pacto federativo, e, sobretudo, a competitividade internacional adquire tanto ou maior relevo que a questão da pobreza.¹

Guardada as devidas proporções, análise análoga a acima desenvolvida serve, também, para justificar a demanda de reforma tributária por parte dos governos estaduais. Estes últimos, da mesma forma que o governo federal, sofrem demandas de políticas redistributivas que amenizem tanto as diferenças sociais como as municipais e regionais. Da mesma forma, são alvos privilegiados de pressões por ações distributivas de curto prazo face a situações de carências exacerbadas. Em outras palavras, tanto quanto a União os estados federados também demandam uma reforma tributária que lhes propiciem maiores recursos para enfrentar os seus graves problemas sociais.

Em cada uma das três esferas de governo há consenso em relação a necessidade de aumento de suas respectivas arrecadações. Uma das alegações constantes do governo federal nos últimos sete anos é a de que com a Constituição de 1988 ocorreu uma repasse real de receitas para estados e municípios, em detrimento da União (Silva, 1989: 11; Riani, 1995: 11-12), sem a contrapartida devida de transferência de encargos (Oliveira 1995: 123-125). Os estados e municípios, por sua parte, embora reconheçam uma melhora nas suas posições relativas em termos da partilha constitucional de tributos, consideram ainda seus níveis de receitas muito aquém do mínimo desejável para fazer face aos seus encargos. Isto fica explicitado nas declarações de diversos foruns como a associação de prefeitos das capitais, dos secretários de educação municipais e estaduais e mesmo dos secretários estaduais da fazenda. As entidades sub-nacionais vêm enfrentando uma inédita e profunda crise fiscal e financeira, a qual vem produzindo uma redefinição estrutural do seu padrão de relacionamento com o governo federal.²

Esta “unanimidade” a favor da reforma tributária no setor público coloca uma questão de difícil equacionamento. Caso se mantenha os níveis atuais (ou similares) de

¹ No caso brasileiro vale registrar o fato de que a questão relativa à concentração de renda foi obscurecida na agenda reformista para as áreas fiscal e tributária vis-à-vis a questão da pobreza absoluta.

² Para uma análise de incertezas e riscos enquanto variáveis decisivas nas reformas tributárias. Ver Ascher (1989).

arrecadação teremos uma disputa de “jogo de soma zero” entre as três esferas de governo, onde dificilmente o governo federal logrará uma reforma compatível com suas necessidades, devido a pressão dos prefeitos e principalmente dos governadores que possuem grande controle das bancadas federais de seus respectivos estados, face as características do nosso federalismo. Neste caso, a única forma de superar este impasse se daria através do aumento geral da base de arrecadação, que poderia beneficiar, ainda que de maneira diferenciada, os diversos níveis de governo. A viabilidade política da reforma encontraria assim seus limites no custo a ser arcado pelo governo federal - e pela sociedade brasileira em última instância - em garantir o ressarcimento das perdas a todos os potenciais perdedores.

No caso brasileiro a carga tributária encontra-se hoje na casa dos 30% a evasão fiscal, nas estimativas governamentais, estaria por volta de 50%, muito acima dos países desenvolvidos, que apresentariam uma média 10%, e mesmo de alguns países em desenvolvimento como é o caso do Chile onde o índice de evasão estimado é da ordem de 15%.³

Fora da arena parlamentar e círculos governamentais, o consenso sobre a necessidade da reforma tributária é aparentemente ainda mais eloqüente. Adversários aguerridos em diversas áreas, entidades tão díspares como a FIESP, a CUT, a Força Sindical e o PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais) são capazes de assinar um mesmo documento demandando ao governo a tão almejada Reforma Tributária (Folha de São Paulo, 1995). A Reforma Tributária, tão crucial na atual conjuntura, que aparentemente apresenta alto grau de consenso em relação a vontade política de mudanças, encobre ênfases bastante distintas para os diferentes atores (Dain, 1995: 53-54).

O presente capítulo tem dois objetivos. Em primeiro lugar, busca-se explorar analiticamente as especificidades do processo decisório da reforma tributária - à semelhança do que foi feito no capítulo 3 para o caso da reforma da seguridade social. Em segundo, pretende-se caracterizar empiricamente o conjunto de interesses em jogo e o padrão de interação política entre eles nessa arena específica. A análise aqui feita é informada pela hipótese central relativa à *horizontalização da disputa política*. Por arena política da reforma entende-se tanto a arena congressional - onde em última instância serão tomadas as decisões de reforma relevantes - quanto a extra-congresso - onde os interesses interagem em espaços não-sujeitos à regra majoritária. Esse ponto é tratado de forma ainda bastante preliminar na medida que o projeto de emenda constitucional não havia sido votado na Câmara dos Deputados no momento em que esse artigo foi concluído. A análise apresentada se constitui numa caracterização preliminar a uma discussão mais abrangente que inclui também como objeto o processo legislativo da reforma, e das relações executivo-legislativo ao longo desse processo.

³ Everardo Maciel, Secretário da Receita Federal, entrevista

4.2 A Política Tributária como Arena Decisória

“Se é necessário para a conservação da pátria, tire-se a carne, tire-se o sangue, tirem-se os ossos, que assim é razão que seja; mas tire-se com tal modo, com tal indústria, com tal suavidade, que os homens não o sintam, nem quase o vejam” (Vieira, 1995: 12)

O estudo da formação de políticas de tributação só recentemente tem atraído interesse na área da ciência política (Peters, 1991; Steinmo 1994). As transformações estruturais que ocorreram nos anos 80 no que se refere ao papel do estado na economia - no sentido da redução do seu escopo - num quadro de crise fiscal -conferiram grande centralidade às questões relativas à taxação. Reformas tributárias importantes foram implementadas nos países capitalistas avançados nos anos 80. Na América Latina, o primeiro ciclo de reformas teve lugar no início na década de 60. Após um longo interstício, se assistiu, recentemente, a uma onda de reformas tributárias igualmente importantes. Bird (1992) identifica nesse segundo ciclo de reformas, um momento importante de redefinição estrutural dos sistemas tributários na América Latina. As iniciativas reformistas no Brasil, no período recente, são numerosas e, efetivamente, sugestivas da grande centralidade que esse tema passa a ter na agenda pública.

As questões tributárias são produzidas em uma arena decisória caracterizada por especificidades importantes. Em primeiro lugar, malgrado sua importância mais ampla na economia e na sociedade, as políticas na área tributária, em contraste com as decisões relativas ao gasto público, possuem uma certa invisibilidade -”suavidade” diria o Padre Antônio Vieira - para os atores sociais. B. Guy Peters, um dos poucos cientistas políticos a estudar sistematicamente a questão, apontou com perspicácia que: “o mesmo volume de benefícios que teriam grande visibilidade numa autorização de gasto, poderia muito facilmente passar despercebido na legislação tributária” (Peters, 1991: 2).

Em segundo lugar, como também assinalado pelo mesmo autor, diferentemente de outras políticas públicas associadas à provisão de bens e serviços de natureza social (saúde, saneamento, educação, entre outros), as políticas tributárias raramente podem ser usadas na arena eleitoral em benefício de seus mentores. Enquanto os benefícios dessas políticas tendem a ser difusos, o ônus fiscal de seu financiamento são normalmente concentrados, e mesmo quando não o sejam, tendem a adquirir maior visibilidade política do que os benefícios gerados. Embora passem a contar com o apoio de grupos de interesse setoriais, parlamentares que patrocinam reformas ou emendas, estão sujeitos ao constrangimento eleitoral na arena política mais ampla. Em outras palavras a forma de manifestação da *conexão eleitoral* no caso de iniciativas tributárias é bastante distinta, senão simétrica, à forma como ela se manifesta em outras *issue areas*.

Em terceiro lugar, trata-se de uma arena onde predominam decisões de grande complexidade cujas tecnicidades só são acessíveis a especialistas. Para Peters (id. ibidem), essa especificidade da política está estreitamente relacionada à sua relativa invisibilidade: “como a política tributária é percebida como extremamente técnica pelos políticos e cidadãos, é usualmente mais fácil para ‘empreendedores políticos’ (*political entrepreneurs*) criarem benefícios por via do sistema tributário do que pelo gasto direto”.

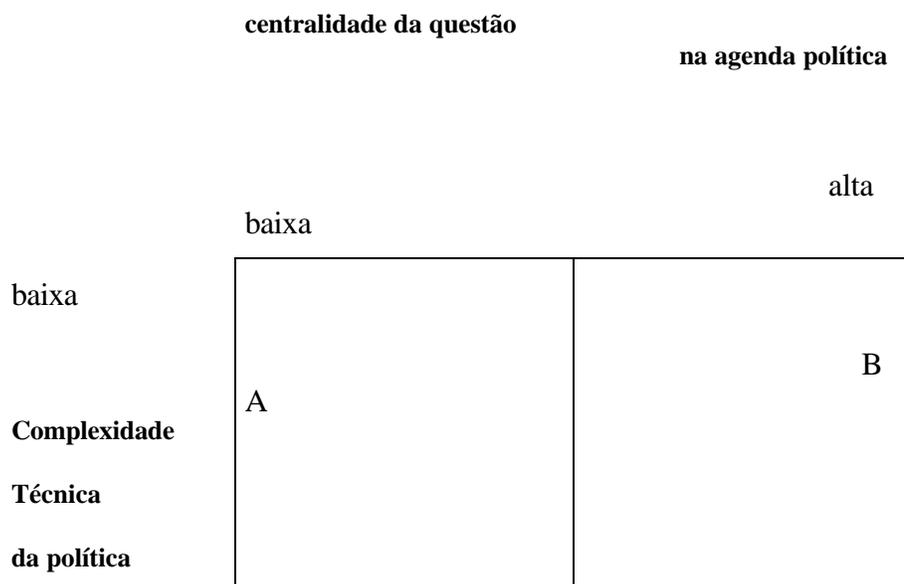
Em quarto lugar a invisibilidade e a tecnicidade das decisões tributárias conferem grande importância a “política das idéias”, ao papel desempenhado por ideologias (econômicas) e pelo consenso de especialistas (Beam, Conlan e Wrightson; 1991; cf. também Weir 1992; Hall, 1989).

A questão da produção de consensos em torno do que constitui “a boa política pública” é crucial nas discussões recentes sobre a lógica da delegação (Kiewiet e McCubbins 1991; Khrebiel 1991) ou nas discussões dos mecanismos de persuasão na dinâmica congressual (Arnold 1990). Nesse tipo de arena a *rationale* para a delegação se torna mais forte.

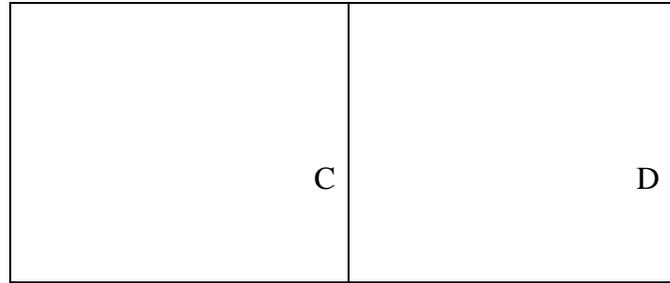
Esse ponto é crucial para que se possa analisar convergências recentes entre especialistas sobre na área de finanças públicas e administração tributária, além do papel desempenhado por agências multilaterais na produção desse novo “consenso”.

Embora tenha assinalado a centralidade do conhecimento especialista nessa arena, Peters não explora analiticamente suas implicações quanto aos padrões de decisão e de interação política entre os atores envolvidos. A figura 1 apresentamos um quadro tentativo dos padrões de decisão que podem resultar combinando grau de complexidade técnica e a centralidade do issue objeto de decisão para os atores relevantes.

FIGURA 1



alta



Pode-se identificar quatro arenas possíveis:

A

Maior propensão à manutenção do “status quo”

Dificuldades de surgimento de propostas de reformas com legitimidade política

B

Maior propensão à “ideologização” do processo de reforma com forte polarização

de posições

Surgimento de fortes propostas concorrentes

Maiores possibilidades de veto por parte de atores políticos relevantes decorrente da visibilidade do issue

C

Desideologização do processo de reforma

Centralidade do papel dos especialistas na formulação das propostas

Maiores possibilidades de mecanismos de persuasão de parlamentares através de argumentos de natureza técnica

Atuação de burocracias insuladas com legitimidade técnica capazes de influenciar atores políticos relevantes

D

Atuação dos especialistas como árbitro entre os diversos atores envolvidos

Maior probabilidade de aprovação da proposta de reforma com poucas mudanças

Maiores possibilidades de veto por parte de atores políticos relevantes decorrente da visibilidade do issue

As reforma tributárias parecem se enquadrar nas situações C ou D, dependendo do grau de politização das questões federativas, que é uma variável contextual. No caso da reforma constitucional recente, típica de uma situação pós-autoritária, pode-se afirmar que ela se caracteriza por forte centralidade política do *issue* e grande complexidade técnica. Essas duas variáveis fornecem um quadro necessário mas não suficiente para a análise do padrão de relacionamento político na arena decisória em pauta. Há que se integrar também ao quadro teórico variáveis relativas ao processo legislativo e à organização federativa brasileira.⁴

Finalmente, essa arena se caracteriza pelo relativo predomínio de atores de natureza burocrática ou institucional, tais como governadores, secretários estaduais da fazenda e planejamento, associações e fóruns de base regional, estadual e municipal. Esse aspecto, não discutido na literatura acadêmica, é particularmente relevante para a análise de estados federados como o Brasil, e é particularmente evidente nas discussões sobre a repartição constitucional de tributos (que é o objeto central desse trabalho), embora não seja observado na discussão da legislação do imposto de renda. Nesse último caso, observa-se o oposto: o predomínio de grupos de interesse privados buscando garantir isenções, incentivos e benesses diversas via regime tributária.

4.2.1 Consocialismo e Reforma Constitucional

O último ponto citado remete à *horizontalização da disputa política* e ao papel de elementos consociativos no sistema político brasileiro e seu possível impacto na reforma constitucional (Melo 1996). A reforma tributária fornece um caso exemplar para a análise desses pontos pela centralidade que adquirem as questões federativas na discussão da reforma. Entendemos consocialismo na forma, já consagrada, proposta por Lipjhart (1984); ou seja, como um sistema político voltado para a proteção de minorias, e a moderar a regra majoritária. Lipjhart enumera um conjunto de traços definidores do consocialismo a) *partilha do poder* entre a maioria e a minoria (grandes coligações); *dispersão do poder* (pelo executivo e o legislativo, duas câmaras legislativas e diversos partidos minoritários); *justa distribuição do poder* (representação proporcional); *delegação do poder* (a grupos organizados territorialmente ou não); e *limite formal do poder* (mediante o veto das minorias).

⁴ A proposta de emenda constitucional na área tributária ainda não foi votada no Congresso Nacional. Consideramos uma segunda etapa de trabalho a discussão dessas variáveis.

Nos casos polares citados por Lipjhart - Suíça e Bélgica - esses elementos aparecem com nítida clareza. No Brasil, embora muitos desses aspectos estejam ausentes, traços importantes de consocialismo podem ser encontrados na estrutura formal do sistema político, como o bicameralismo equilibrado e o federalismo. Lamounier localizou de forma apta matizes consocialistas no Brasil:

“De fato, essa hipertrofia ‘executivista’ dificultou durante muito tempo o reconhecimento de uma característica oposta e não menos básica de nossa tradição institucional: o fato de que a espinha dorsal do subsistema representativo (eleitoral, partidário e federativo), sob condições democráticas, posiciona-se muito mais do bloqueio do que da tomada e implementação de decisões. A imagem de concentração e verticalismo, senão de truculência e arbítrio, a que se chega pela observação do ápice executivo, contrasta vivamente com a que se obtém pela análise do sistema eleitoral, que é proporcional e altamente permissivo; do sistema partidário: que é plural, com elevado índice de fracionamento e escassamente dotado de controles verticais no interior de cada partido; do funcionamento interno das casas legislativas, que prevê representação proporcional dos partidos nas comissões, entre outros mecanismos; da estrutura federativa, com seus três níveis igualmente autônomos; da organização judiciária, altamente descentralizada; do Ministério Público ...; e mesmo arenas de menor hierarquia (como o CONFAZ - conselho formado pelos secretários estaduais de finanças), que decidem por unanimidade. (Lamounier 1996: 23)

O reconhecimento dos elementos consocialistas como uma variável independente importante permeará a análise empírica apresentada abaixo.⁵

4.3 O Cenário Pós-constituente: Efeitos Perversos da Reforma Tributária de 1988

O novo arranjo institucional na área tributária decorrente da Constituição de 88 significou uma transferência real de renda da União para os Estados e Municípios (Piscitelli, 1989: 87; Dain 1995: 44; Rezende, 1996a: 8). Neste processo, os municípios foram os mais beneficiados, ocorrendo uma substancial perda relativa da União na participação da receita fiscal do país (Rosa, 1989: 133-134). A crítica básica do governo federal em relação às novas normas constitucionais refere-se à transferência de recursos para estados e municípios sem a contrapartida do repasse de obrigações correspondentes (Affonso 1994). Em outras palavras, a União teria perdido recursos, mas mantido as mesmas atribuições (Oliveira, 1995: 123-125) .

Embora a União permanecesse praticamente com as mesmas atribuições anteriores a promulgação da carta magna, a sua incapacidade de manter os níveis históricos de investimentos em infraestrutura e em políticas sociais, acarretou o que chamaríamos de “descentralização selvagem” de atividades para os governos sub-centrais. Se antes da

⁵ A literatura baseada na escolha racional produziu análises recentes de grande interesse analítico sobre o problema do federalismo (Bednar, Eskridge e Ferejohn, 1996; Treisman 1996).

perda de recursos da União os seus investimentos eram considerados insuficientes - especialmente nas áreas sociais (saúde, educação, saneamento, habitação de interesse social) - para responder as demandas, após a diminuição de sua capacidade financeira essa situação adquiriu contornos de crise. Em um ambiente de maior abertura democrática os governos estaduais e, principalmente, os municipais, em função da pressão popular, tiveram que responder, atabalhoadamente ou não, às demandas por equipamentos de consumo coletivo, mesmo quando isto não significasse prioridades de suas administrações.

Em função dessa perda no orçamento fiscal a partir de 1988, a União começa a lançar mão das chamadas “contribuições sociais”, como um meio alternativo de arrecadar recursos suplementares (Dain, 1995: 44; Oliveira, 1995: 137). Esta estratégia desenvolvida ao longo dos últimos anos tinha a vantagem, por um lado, do governo federal não precisar repassar esses recursos para os Estados e Municípios - como ocorre na criação de novos impostos previstos na Constituição - e, por outro, essas contribuições poderiam entrar em vigor apenas três meses após sua aprovação, não exigindo o princípio da anualidade para serem implantadas. Assim ao lado dos 13 impostos previstos na Constituição- sete da competência da União, três dos estados e três dos municípios⁶ - surgiu ao longo dos últimos anos, dentro da seguridade social, um sistema paralelo que engloba, aproximadamente, duas dezenas de contribuições sociais, incidentes sobre a folha de pagamento, o faturamento e lucro da empresas, diferentes tipos de loterias e atividades de produtores familiares e prestadores de serviços (Dornelles,1996)

A política tributária tornou-se de tal forma complexa, confusa e repleta de “efeitos perversos”, que ocorreu paralelamente a este processo uma enxurrada de demanda judiciais de empresas alegando bitributação, além do aumento da inadimplência e maiores dificuldades para o fisco controlar as fraudes. Este tema é tão sensível que somente entre 1993/94 foram encaminhadas ao Congresso Nacional cerca de 60 propostas de emendas constitucionais sobre a questão tributária (Secretaria da Receita Federal, 1994). Ressalte-se que, além de políticos de destaque nacional como Luiz Eduardo, Pedro Simon, Roberto Freire e Luiz Carlos Ponte, quase todos os renomados economistas que exercem mandatos parlamentares como Francisco Dornelles, Roberto Campos, José Serra, Delfim Neto, entre outros, apresentaram proposta estruturais de reforma tributária. A esses projetos acrescenta-se os projetos e sugestões apresentados pelo grupo de parlamentares que são ex-titulares de secretarias estaduais da fazenda, dos quais destacam-se Luis Carlos Hauly, Firmo de Castro, Mussa Demes, Benito Gama, Roberto Brandt. Em suma, há virtual unanimidade da necessidade de se enfrentar a questão tributária. A posição dos diversos atores em relação a atual proposta governamental se pautará , como se verá adiante, tanto em função da maior ou menor profundidade das propostas de intervenção, quanto em função das prioridades e objetivos perseguidos pela mesma.

⁶ Com a queda do Imposto sobre combustíveis líquidos e gasosos a varejo, os municípios passam hoje a possuir apenas dois impostos exclusivos : o Imposto sobre Serviços, ISS, e o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana, IPTU. Uma das reivindicações dos municípios, especialmente os de médios e grande porte, é pelo retorno do "imposto sobre combustíveis", já que na ótica municipal a supressão do mesmo não acarretou nenhum impacto sobre a diminuição do preço destes bens e, por outro lado, causou um importante baque na arrecadação própria de muitas Prefeituras

4.4 A Proposta de Reforma Tributária do Executivo

A proposta governamental, segundo os seus mentores ⁷, possui duas premissas básicas. A primeira seria a manutenção do arranjo redistributivo entre os três níveis de governo da federação, acordado por ocasião da aprovação da Constituição de 1988 (Oliveira, 1995: 151-152), ou seja, tanto em função das normas de repartição dos fundos federais, como do fundo de participação dos Estados e do fundo de participação dos Municípios. Parte-se do suposto de que, na atual conjuntura, quaisquer tentativas de reverter este pacto, forjar durante o processo constituinte, depois de muita negociação, inviabilizariam politicamente a proposta de reforma tributária. Em função disso, a proposta do governo preserva as regras básicas e os percentuais de partilha estabelecidos pela atual Constituição (Rezende, 1996a: 9-10).

A segunda premissa estaria vinculada a necessidade premente de proceder a reformulações no Sistema Tributário Nacional, de modo a torná-lo mais adequado ao novo cenário nacional e Internacional. A nível interno trata-se de buscar superação da crise fiscal, a diminuição do chamado “custo Brasil” e a diminuição das desigualdades regionais e sociais, entre outras questões. Em relação ao quadro externo, tendo em vista o processo irreversível da globalização, o grande desafio é tornar a nossa economia não só mais competitiva, como mais atraente a novos investimentos internacionais.

A implementação dessa proposta, que teve como um dos mentores o economista Fernando Rezende tinha objetivos de curto, médio e longo prazo. A curto prazo trata-se de perseguir três grandes objetivos. Primeiramente, desonerar as exportações, de modo a torná-las mais competitivas tanto no que diz respeito aos bens industrializados - o que já vem ocorrendo desde a constituição de 1988 (Oliveira, 1995: 120) - mas, especialmente, em relação aos produtos semi-elaborados e primários. Em segundo lugar, busca-se desonerar os investimentos de capital, visando aumentar a competitividade da nossa indústria e também incentivar novos investimentos.

Por fim, procurar-se-ia reduzir a taxaço da agropecuária. Isso porque, normalmente, são produtos que, por um lado, participam como insumos importantes para a produção de outras mercadorias e, por outro lado, envolvem a “cesta básica” do trabalhador, questão social das mais relevantes.

Ao se desonerar as exportações, colocar-se-ia problemas imediatos para vários estados que possuem partes importantes de suas receitas vinculadas ao comércio exterior, embora nos últimos anos a fim de tornar mais competitivas as exportações tem ocorrido

⁷ Palestra realizada na Escola Nacional de Administração Pública por Fernando Rezende, técnico e atual presidente do IPEA, considerando o principal mentor da proposta de reforma tributária do Executivo. Brasília, janeiro de 1996. Estas premissas encontram-se também na exposição de motivos encaminhada pelos ministros da Fazenda, Planejamento e Justiça ao Presidente da República justificando a apresentação do projeto oficial de reforma tributária. Projeto este que, posteriormente, ao ser encaminhado ao Congresso Nacional, passou a ser conhecido por Projeto de Emenda Constitucional, PEC, Nº 175/95.

uma queda gradual da alíquota média do ICMS praticado no país, passando dos 13% padrão para 7% (Rezende, 1996a: 11). Ressalte-se, especialmente, os estados exportadores de minérios, como é o caso do Pará, Mato Grosso, Minas Gerais e Espírito Santo. Calcula-se em aproximadamente R\$1,5 bi as perdas anuais para os cofres estaduais decorrentes da isenção para os produtos primários e semi-elaborados exportados em todo o país (Rezende, 1996a: 11). Para minorar estes “efeitos perversos”, a proposta do governo propõe um mecanismo de compensação, através da formação de um fundo especial, com duração de 5 anos, que atuaria de maneira regressiva. O objetivo seria compensar parte destas perdas até que os estados mais atingidos se adaptassem a nova situação. A proposta inicial seria de R\$1,6 bi em 1996, correspondente á 10% da receita anual estimada do IPI. No entanto, encaminhado através de legislação ordinária, o projeto de isenção das exportações - de iniciativa do então deputado Antônio Kandir - foi aprovado em primeira instância na Câmara dos Deputados. Na versão aprovada, ampliou-se o valor das compensações para os estados exportadores bem como estendeu-se o período de vigência do fundo de compensação para dez anos (Gazeta Mercantil, 28/08/96:).

A médio e longo prazo, a proposta do governo procuraria a simplificação do sistema tributário, o combate à sonegação, a diminuição do chamado “custo Brasil”. além de permitir uma distribuição mais justa da carga tributária, tanto em termos sociais como regionais.

Adicionalmente a estes impactos positivos, a expectativa governamental é que essa nova reforma tributária alargaria as bases da arrecadação o que, eventualmente, poderia até significar futuramente uma diminuição das alíquotas médias atualmente praticadas. Ressalte-se, ainda, que no caso da reforma tributária a ampliação da base de arrecadação é a única maneira de se evitar uma situação de jogo de “soma zero”, onde para um ator alcançar um ganho, outro teria que ser necessariamente penalizado. Uma característica básica da proposta de reforma tributária do executivo é a sua implementação gradativa (Rezende, 1996a). Embora esta proposta englobe inúmeras medidas - que serão discutidas mais adiante - nesse primeiro momento vamos nos ater ao cerne da nova política, que é a criação de um novo Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços, a nível federal e estadual.

A idéia central seria a extinção do Imposto sobre Produtos Industrializados, IPI, de competência da União, e a transformação do atual ICMS estadual, de modo a se montar um único imposto que seria, ao mesmo tempo, de competência da União e dos Estados. Deve-se frisar que a tendência internacional é a adoção de um único imposto sobre valor agregado de responsabilidade do governo central (Quadros 1995: 78), o que é parcialmente contemplado pela proposta oficial pela reforma tributária.. Embora, ainda, sem denominação oficial, este imposto é atualmente conhecido como o novo ICMS, que teria uma alíquota estadual e uma outra federal. Em suma, um imposto com duas

alíquotas. Segundo as estimativas governamentais, o novo imposto teria uma alíquota menor que a soma daqueles dois impostos atualmente em vigor⁸.

Uma característica importante desse novo imposto refere-se a uniformidade de alíquota por mercadoria ou serviço em todo o país. Em outras palavras, cada tipo de mercadoria ou serviço terá a mesma alíquota a nível nacional.

Outra inovação da proposta é que a soma das alíquotas, estadual e federal, será a mesma em todo o território nacional. Qualquer que seja a diferença da participação da União e dos estados no novo imposto, a alíquota geral que não pode ser mudada, ou seja, se o estado resolve diminuir a sua alíquota específica, a alíquota federal aumenta automaticamente e vice-versa.

O novo imposto será cobrado integralmente na origem, não importando se a saída da mercadoria ocorra para o Estado onde está localizado o contribuinte que a realiza ou para outro estado.

Esses dois mecanismos, mencionados anteriormente, eliminariam as possibilidades de fraudes propiciadas pelas diferenças existentes entre alíquotas internas e interestaduais, e também inviabilizaria - segundo os mentores da proposta - a exacerbada guerra fiscal hoje existente entre os estados da federação (Piancastelli e Perobelli 1996). As regras do novo ICMS ao definir alíquota permanente impediriam a guerra fiscal, já que mesmo que um estado da federação decidisse conceder isenção para alguma empresa de parte do seu percentual, isto acarretaria automaticamente um aumento nas mesmas proporções do índice a ser pago ao governo federal.

Um dos objetivos da proposta de reforma do governo é acabar com a prática frequente da fraude conhecida como "passeio da nota fiscal" (Rezende, 1996a: 13)⁹. O Senado deverá definir o percentual da alíquota estadual que vai caber a cada um dos

⁸ A presunção é a de que a alíquota federal do novo ICMS deva ser de 2/5 a 1/3 da alíquota estadual. Assim, por exemplo, caso se defina a alíquota geral em 16%, a União ficaria com 4% e os estados com 12%. Além da circulação de mercadorias, fariam também parte da base de cálculo desse novo imposto a prestação de serviços de comunicação e de transporte intermunicipais e interestaduais. Ressalte-se, ainda, que nas operações interestaduais de energia elétrica, petróleo e derivados, a Receita Federal ficaria com todo o recurso. Fernando Rezende (ibid), mentor da proposta do governo, corroborado pelo Secretário da Receita Federal, Dr. Everardo Maciel, entrevista. Paulo Ramos Filho, Coordenador da COGET.- Coordenação Geral de Estudos Tributários, entrevista

⁹ No referente as transações interestaduais, atualmente o ICMS é repartido entre os dois estados envolvidos na operação. Além disso, dependendo do sentido do fluxo das mercadorias, há alíquotas interestaduais diferenciadas nas diversas regiões, como forma de compensar as diferenças econômicas dos vários estados. Entre outros efeitos negativos, o fato da alíquota interestadual ser mais barata que a interna propicia um tipo de fraude vulgarmente conhecido por "passeio da nota fiscal". Para citar um caso extremo, vale lembrar o escândalo amplamente divulgados pela mídia em anos recentes sobre supostas vendas de milhares de sacas de açúcar oriundas de Usinas localizadas em São Paulo para Manaus, que jamais saíram do estado de origem. Na realidade, não se vendia nada para a Zona Franca, a nota fiscal simplesmente "passeava" e a mercadoria era entregue no mesmo Estado. Como os produtos que se destinam à Zona Franca de Manaus são totalmente isentos (alíquota interestadual zero), o "sobrelucro" dos vendedores decorrente da fraude fiscal foi considerável.

estados envolvidos em uma determinada operação interestadual. Partindo do princípio, já mencionado, que obrigatoriamente o total da alíquota deve ser paga na origem, o contribuinte pagaria a União o percentual normal da alíquota federal acrescido daquele que o Senado reservou ao estado consumidor, sendo o restante da alíquota estadual - quando o repasse do imposto para o destino não for total - creditado ao estado produtor. Em um segundo momento, caberá a União repassar ao comprador da mercadoria do estado consumidor em forma de crédito fiscal o montante definido pelo Senado e já arrecadado na origem pelo fisco federal¹⁰. Este arranjo institucional seria uma maneira de não só evitar a sonegação nas operações interestaduais, como também uma forma de transferir recursos arrecadados nos estados produtores para os consumidores, ou seja viabilizar um tipo de política redistributiva entre regiões e estados da federação.

Em suma, segunda a expectativa do governo, o novo ICMS - inicialmente um imposto tradicional cobrado na origem - traria, quando fosse totalmente implantado, maiores vantagens para os locais de destino das mercadorias e serviços. Assim, nas operações interestaduais - a médio e longo prazo - a idéia seria privilegiar os estados consumidores (mais pobres) “vis-à-vis” aos produtores (Quadros, 1995: 83).

Haveria, ainda, uma outra possibilidade na proposta do governo para regular as operações interestaduais. A segunda alternativa seria a criação de uma câmara de compensação entre os estados. Embora seja esta uma forma aparentemente mais complexa, não deixa de ser mais uma opção de regulação interestadual aberta pela proposta governamental.

Segundo os mentores da reforma tributária, a proposta governamental, fortemente ancorada no novo ICMS, é considerada extremamente avançada, sendo inclusive pioneira a nível mundial, já que no próprio âmbito do Mercado Comum Europeu há muito se vem discutindo a possibilidade de implantar um imposto sobre consumo, cobrado na região de origem, mas que seja possível atribuir-lhe, automaticamente, toda ou parte da sua Receita ao local de destino.

O projeto de reforma constitucional na área tributária, em tramitação no Congresso Nacional, apesar do entusiasmo de seus mentores, tem recebido de entidades da sociedade civil e de parlamentares de diversas correntes, inclusive da própria base governamental, críticas e reparos tanto de natureza técnica como de encaminhamento político. Nesse sentido, levantar-se-á na próxima seção, não somente as objeções específicas como também as de caráter mais geral feitas à proposta do governo federal.

¹⁰ Para exemplificar, digamos que alíquota federal seja 5% e a estadual 15%. Hipoteticamente, suponhamos que nas vendas de açúcar oriundos dos estados do Nordeste para a Zona Franca de Manaus, o Senado defina que todo o montante do imposto estadual resultante dessa operação interestadual deva ser absorvido pelo estado consumidor. Nesse caso, o que aconteceria? O usineiro do Nordeste pagaria no seu estado de origem os 20% de imposto, só que ao invés de pagar 15% para o seu governo estadual e 5% para a União, ele pagaria 20% para o governo federal. Posteriormente a União repassaria esse crédito de 15% para o comprador em Manaus. Ao final de cada período fiscal de apuração, o crédito do contribuinte seria aproveitado em forma a ser definida por legislação complementar, podendo inclusive ser ressarcido em espécie pelo governo federal. Para um maior detalhamento deste mecanismo ver Varsano (1995) e Rezende (1996a: 14-16).

No que diz respeito as críticas específicas, além das considerações sobre o novo ICMS - espinha dorsal da proposta governamental - discutir-se-á também outros pontos considerados polêmicos do projeto oficial. Posteriormente, procurar-se-á desenhar um sucinto balanço de projetos alternativos de reforma tributária em tramitação no Congresso, que possuem algum peso político.

4. 5 Interesses, Atores , Agendas

A proposta governamental, centrada no novo ICMS, tem recebido ressalvas de diferentes tipos. Primeiramente, há as críticas de caráter mais estrutural. Entre estas, destaca-se a oriunda, principalmente, da bancada parlamentar do Partido dos Trabalhadores e de setores sindicais vinculados a Receita Federal (Cadernos PT,1995; UNAFISCO,1995: 2, Farias, 1995) argumentando que nada muda substancialmente na repartição social dos tributos. Segundo estes críticos, na proposta oficial, as classes médias permanecem sendo as mais oneradas na questão do imposto de renda e as classes trabalhadoras continuam a suportar a parte mais pesada da tributação : os impostos indiretos.

Para enfatizar a perversa repartição social de tributos no Brasil e defender uma reforma de cunho redistributivista, publicação oficial do Partido faz referência a um estudo divulgado em 1994 pela própria Receita Federal onde se mostra que os rendimentos de capital no Brasil pagam uma alíquota efetiva média de 8% contra uma alíquota de 38% nos países mais desenvolvidos, o chamado Grupo dos Sete, G-7. O mesmo documento mostra que, sobre o consumo, a alíquota efetiva média no Brasil é 17%, enquanto que nos países desenvolvidos é 13%. A tributação sobre consumo, como se sabe, afeta relativamente mais os setores de menor renda. Por outro lado, o rendimento do trabalho é o mais taxado no Brasil possuindo uma alíquota efetiva de 19% que, mesmo sendo bem inferior a média praticada pelo G-7 (33%) - é mais do que o dobro da aplicação sobre investimento de capital no país (Cadernos PT,1995).

A réplica do governo a este tipo de crítica é a de que nas sociedades contemporâneas não adianta tentar fazer uma política redistributiva através da tributação direta. Na atual fase de globalização, a nova tendência nos países desenvolvidos seria a de priorizar a utilização de tributos indiretos, como forma de não inibir os investimentos. Esta foi a resposta do governo, através do mentor da proposta, que afirma textualmente : “igualdade social não se alcança por meio de política tributária, mas sim, através de gastos do orçamento”¹¹.

Outro tipo de crítica de caráter mais geral, oriunda de estudiosos e parlamentares de várias tendências - inclusive conservadores - diz respeito a amplitude muito limitada da proposta do governo. Segundo este argumento, a reforma tributária encaminhada pelo governo federal seria muito acanhada na medida em que não enfrenta o problema das

¹¹ Fernando Rezende, palestra citada
o Rezende (ibid). Cf. também Receita Federal (1994: 17-18).

chamadas “contribuições sociais”. Sob este prisma, o mais conhecido crítico da proposta oficial é o atual ministro da Indústria e Comércio, Deputado Francisco Dornelles.

Segundo o referido Deputado, a discussão tributária não pode se restringir apenas ao orçamento fiscal, mas deveria englobar também, devido a sua magnitude, o orçamento da seguridade social, sendo que a proposta de reforma do governo passa ao largo dessa questão. (Dornelles, 1995). Enquanto o Brasil possui treze impostos : 7 da União, 3 do Estado e 3 dos Municípios, o número das chamadas contribuições sociais estaria em torno de vinte, sendo que a incidência sobre o faturamento ou receita operacional ao taxar fases intermediárias e finais do processo produtivo produziria o chamado “efeito cascata”, repercutindo cumulativamente sobre os preços finais (Quadros, 1995: 101; Oliveira, 1995: 135-136). Há contribuições sobre folha de salários, sobre faturamento, sobre lucro, sobre receita de loteria, sobre atividades de produtor, autônomo, etc.. Assim, além dos impostos federais , estaduais e municipais o contribuinte estaria sujeito a inúmeras Contribuições Sociais, sendo as mais conhecidas o PIS-PASEP, o COFINS, o Salário Educação, a Contribuição Social sobre o lucro, a Contribuição patronal sobre a Folha e a Contribuição de empregado. (Dornelles, 25/02/96)

A ressalva principal desses críticos é a de que mantendo-se o atual formato teríamos - mesmo se totalmente aprovada - uma reforma tributária tímida e cosmética, pois estaria sendo deixada de lado uma questão de grande centralidade, já que onera enormemente o fator trabalho e possui peso fundamental na receita global do governo federal.

Esse peso fundamental, pode ser percebido pelo fato de que em relação a distribuição por nível de governo da receita tributária disponível enquanto em 1988 o orçamento fiscal do governo Federal correspondia a 33% e o orçamento da seguridade 29%, perfazendo 62% do total da receita disponível (englobando União, estados e municípios), em 1995, a participação do orçamento fiscal federal despenca para 18%. Em contrapartida, o orçamento da seguridade social, no período, conhece um aumento considerável, alcançando a cifra de 39%. Este incremento relativo da seguridade social no orçamento federal faz com que, na verdade, a participação da União no total da receita tributária disponível caia apenas de 62% em 1988 para 57% em 1994 (Receita Federal,1995). Em outras palavras, quando se agrupa os dois orçamentos (Fiscal e o da Seguridade Social) a queda de disponibilidade de recursos da União, decorrente da reforma constitucional de 1988, não é tão grande assim. Ressalte-se, ainda, que no período considerado, devido ao aumento do nível da carga tributária, há um forte incremento do percentual da receita tributária disponível da União em relação ao PIB nacional. De fato, enquanto em 1988 o nível da carga tributária total do governo federal é de 14% do PIB, em 1994, este índice chega a 17,3%. (Receita Federal,1995)

Os mentores e defensores da proposta do governo federal, embora reconheçam o caráter limitado da mesma, argumentam que esta foi uma opção política para tornar viável a aprovação da reforma constitucional na área tributária (Rezende, 1996a: 11). Lembram o caso da proposta inicial de reforma da previdência que, ao chegar ao Congresso, foi sub-dividida em várias partes. Assim, o desenho político da proposta implicou em um projeto deliberadamente menos ambicioso, com impacto restrito ao orçamento fiscal, para pelo menos garantir a modernização do sistema tributário. A parte das reformas referentes às contribuições sociais seria tratada durante a reforma da

previdência. Ressalte-se, que o Congresso Nacional, embora tenha avançado bastante na reforma previdenciária, até o momento, ainda não se discutiu de maneira aprofundada sobre mudanças nas receitas da seguridade social.

Interessante frisar, uma ressalva de caráter estrutural que vai em direção oposta a anterior. Trata-se agora não de denunciar o acanhamento da proposta do executivo, mas sim de argüir sobre os perigos de reformas tributárias excessivamente abrangentes. Esta é a crítica do ex-Secretário da Receita Federal, Prof. Osires Lopes Filho - defensor de mudanças incrementais na área tributária - ao projeto de reforma do governo federal. Segundo, o ex-Secretário : "Imposto bom é Imposto Velho", sugerindo que o mais producente para aumentar o desempenho da arrecadação é atuar na modernização da máquina, mostrar a cara para a sociedade e punir exemplarmente os fraudadores do fisco.¹²

Há ainda um outro tipo de crítica geral a proposta do governo, feitas por técnicos e parlamentares de diferentes correntes, abrangendo desde grupos conservadores até expoentes da esquerda (Dornelles,17/12/94; Arzua,1995; Panzarine,1995) Segundo a percepção destes críticos muitos dos objetivos colocados pela reforma, poderiam ser resolvidos por legislação infra-constitucional. Ou seja, caso o governo lançasse mão de leis complementares e leis ordinárias, poder-se-ia resolver vários problemas, como, por exemplo, a questão de desonerar os créditos do ICM, para investimento de capital, adotar uma legislação que evitasse ou diminuísse a guerra fiscal, dar imunidade plena às exportações através de resolução do senado federal, etc. Em suma, poder-se-ia resolver várias distorções existentes no sistema tributário, através de legislação infraconstitucional, sem os desgastes e dificuldades decorrentes de uma reforma constitucional (Quadros,1995: 81).

A opção deliberada pela via da reforma constitucional é uma questão de grande interesse analítico que pode ser explicada a partir de várias hipóteses. Primeiramente, pela agenda externa de governo, uma vez que o formato de reforma constitucional às mudanças confere muito maior visibilidade vis-à-vis a *policy community* de Washington. Registre-se que a centralidade da arena internacional para o governo Fernando Henrique Cardoso é inédita na história recente do país. Em segundo lugar, na agenda interna, o agrupamento das mudanças em um conjunto amplo de reformas, confere maior visibilidade à face reformista e modernizadora do governo em um quadro de amplo aprovação pública de seu programa.

No entanto, as dificuldades de encaminhamento do projeto no Congresso Nacional em virtude de interesses federativos irreconciliáveis¹³ - que seguramente não foram antecipadas pelo governo em sua inteireza - levaram à estratégia de levar a cabo a mudança pela via infraconstitucional. O governo federal reagiu às críticas, vindas majoritariamente de sua própria base de sustentação no Congresso, e , através do referido parlamentar, enviou projetos de lei ordinária na área tributária tendentes a alcançar alguns dos objetivos embutidos na proposta de

¹²Entrevista concedida pelo ex-Secretário da Receita Federal, Prof. Osires Lopes Filho

¹³ Esses interesses representam elementos consociativos no sistema político nacional (Lamounier 1996). Acreditamos que nesse arranjo, interesses majoritários não são implementados pelo poder de veto não formal desfrutado de interesses regionais.

reforma constitucional em tramitação .¹⁴ Essa mudança de estratégia legislativa por parte do governo é singular no plano mais amplo da reforma constitucional, não tendo sido observada em nenhuma outra *issue area* da reforma.

Em relação às críticas específicas à proposta de reforma tributária do governo federal, ressalte-se que as mesmas são realizadas pelos mais diferentes atores, abrangendo desde sindicalistas ligados ao setor público (UNAFISCO,1995), como setores vinculados aos interesses dos governos estaduais (Silva, 1995), e instituições representativas dos municípios (ABRASF,1996). A nível do Congresso Nacional, as ressalvas à proposta oficial partem não só de representantes da oposição, mas também da própria base parlamentar do governo, incluindo o próprio relator da emenda Constitucional Deputado Mussa Demes e aliados do governo, com forte prestígio na área tributária, como é o caso do Deputado Luis Carlos Hauly.

Inicialmente, listar-se-á as principais críticas feitas ao novo imposto, que na verdade é uma espécie de ICMS de base ampliada, posteriormente serão mencionadas considerações feitas a outros mecanismos incluídos na proposta de reforma constitucional do governo federal para a área tributária.

Uma das críticas mais recorrentes sobre o novo ICMS - e que unifica o heterogêneo conjunto de interesses burocráticos nessa arena decisória - diz respeito às limitações da máquina de arrecadação do governo federal. Ainda que o governo federal afirme que espera contar com a colaboração dos fiscos estaduais - já que o fato gerador do imposto é o mesmo para a União e para os estados - os críticos argumentam que se a União não consegue sequer arrecadar adequadamente o imposto de renda, como iria arrecadar o novo ICMS pelo Brasil afora, com apenas 4.000 fiscais?¹⁵

Outras linhas de críticas enfatizam questões que poderiam prejudicar determinados estados específicos ou regiões inteiras. Assim, dado que o princípio de destino vai ser implantado aos poucos no novo ICMS, um dos questionamentos diz respeito a situação relativamente difícil de determinados estados por ocasião da implementação plena da sistemática do novo imposto. Sem dúvida, o estado de São Paulo, grande exportador de produtos e serviços, perderá quantia considerável de receita. O Amazonas, que exporta quase toda sua produção industrial e não importa quase nada poderá se inviabilizar, caso não se adote medidas corretivas e específicas¹⁶.

Neste mesma linha, outra questão levantada é o impacto decorrente da implantação de alíquotas interestaduais uniformes. Segundo os críticos, esta medida ocasionará, a curto prazo,

14

¹⁵ Outra crítica é a de que no caso de um imposto, que possui uma mesma base de cálculo e uma parte estadual e a outra parte Federal acarretaria controvérsias no caso de demandas judiciais. O contribuinte recorrerá a justiça federal ou estadual ou simultaneamente as duas? No caso de atuação concomitante das duas justiça o que ocorrerá quando as sentenças sobre um mesmo caso apresentarem diferentes veredictos? Por outro lado, atualmente tramita a nível dos governos estaduais milhares de processos envolvendo o atual ICMS, sendo de se esperar que o mesmo ocorra com o novo imposto. Caso caiba à justiça federal responder pelas demandas judiciais, encontra-se a mesma devidamente estruturada para responder em tempo hábil as interpelações judiciais?

¹⁶Os possíveis impactos regionais perversos decorrentes da proposta oficial é uma das maiores preocupações do relator deputado Mussa Demes (entrevista).

perdas enormes para os estados menos desenvolvidos, especialmente do Norte e alguns do Nordeste (os mais pobres), que hoje se beneficiam das alíquotas diferenciadas nas operações interestaduais realizadas com os estados do Sudeste e Sul. Apesar dos seus efeitos perversos - entre os quais se destaca a maior facilidade para as sonegação fiscal nas operações interestaduais - este mecanismo de alíquotas preferenciais constitui um arranjo institucional redistributivo, ancorado na legislação atualmente em vigor, que beneficia os estados mais pobres.

Finalmente, no mesmo argumento de perdas estaduais, estaria a insuficiência do Fundo proposto pelo governo, por um período de 5 anos, para compensar os estados exportadores das perdas de arrecadação decorrente da isenção de imposto a ser concedida às exportações. Os críticos consideram a necessidade de ampliar o prazo e a cobertura do referido Fundo federal. Acreditam que os governadores vão analisar essa proposta com a máquina de calcular na mão e caso se sintam prejudicados utilizarão as bancadas federais dos respectivos estados para pressionarem mudanças. Em resposta a esta última crítica, os porta-vozes oficiais afirmam que a Receita Federal está realizando um exaustivo balanço do impacto da reforma para os diferentes estados membros da federação e buscando negociar caso a caso medidas capazes de minimizar os possíveis efeitos perversos.

Além das críticas que enfatizam possíveis perdas dos estados, há uma outra gama de argumentos que também denuncia mudanças no atual pacto tributário federativo, só que agora destacando aspectos tendentes a beneficiar a União ‘vis-à-vis’ os estados. O primeiro argumento seria que - embora os mentores da proposta federal digam que não haverá mudanças no arranjo redistributivo que envolve os três níveis de governo - na verdade a proposta teria um sentido recentralizador. Segundo este ponto de vista, a União estaria abrindo mão do IPI - que atinge apenas alguns grandes setores industriais - em prol de um imposto com uma base de arrecadação muito mais ampla. Em suma, isto significaria de fato, uma carga tributária muito maior em favor da União.

Entre os argumentos de favorecimento da União lembra-se que a proposta oficial reserva para a União todo imposto de renda cobrado dos funcionários públicos federais, excluindo-se estados e municípios de qualquer participação nesta rubrica. Ainda, neste sentido, critica-se, também, outra cláusula do novo imposto que reserva exclusivamente para o governo federal a receita incidente sobre energia elétrica, petróleo e derivados, ou seja todo este montante, que é expressivo, ficaria apenas para a União em detrimento dos estados.

Outra crítica quanto ao privilegiamento do governo federal, diz respeito à regulamentação e modificações futuras no novo imposto, pois enquanto a União necessitaria apenas de uma lei ordinária para fixar ou alterar as suas alíquotas, para modificar as alíquotas do ICMS estadual seriam necessárias resoluções do Senado Federal, que são mais difíceis de aprovação.

Por fim, outro aspecto específico, muito discutido e controverso no Congresso Nacional, refere-se à chamada “guerra fiscal”, que o novo imposto se propõe a coibir. Tanto a nível dos parlamentares federais como de autoridades estaduais há muitos defensores da livre competição entre os estados em prol da atração de novas indústrias e serviços para os seus territórios. Afirmam ser os incentivos fiscais um direito constitucional que, apesar de apresentar um lado negativo, têm sido vitais para o desenvolvimento de alguns estados. Um dos exemplos sempre

lembrado é o de Goiás que durante os últimos 10 anos conseguiu atrair mais de 250 indústrias, criando 130 mil empregos e passando - em relação aos demais estados membros da federação - do 12º lugar para o 8º no PIB nacional, em função de uma política explícita de incentivos fiscais¹⁷. O Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e outros estados, em maior ou menor intensidade, lançam mão destes mecanismos como forma de atrair novos investimentos nacionais ou internacionais.

Por outro lado, a “guerra Fiscal”, apesar de permitir ganhos pontuais regionais, produz uma situação coletivamente perversa, por duas razões. Em primeiro lugar deprime a receita agregada. Em segundo lugar, impossibilita a formulação de estratégias nacionais de desenvolvimento. Devido a sua pujança, “o dia em que São Paulo entrasse para valer neste jogo” - como, aliás, foi sugerido recentemente, em tom de ameaça velada, pelo governador Mário Covas - “acabaria a brincadeira”, devido ao seu poder de barganha em relação aos demais membros da federação. Por outro lado, segundo os defensores das atuais regras - como o deputado Mussa Demes do PFL do Piauí e atual relator da proposta do Executivo - o governador Covas estaria blefando, uma vez que o estado de São Paulo não teria como conceder vantagens adicionais para novas empresas sem desencadear prontamente reações e ameaças das indústrias já instaladas, que se sentiriam fortemente prejudicadas. Em suma, segundo o ponto de vistas destes críticos, não haveria, portanto, condições políticas para a propalada concessão de novas vantagens por parte do estado de São Paulo.

Até aqui discutiu-se as críticas mais importantes feitas a atual proposta de reforma tributária do Executivo. Em seguida, mencionar-se-á outros itens da proposta oficial que - embora de menor centralidade - têm sido alvos de diferentes tipos de críticas.

A expressão “na forma da lei” contida na proposta sobre a flexibilização do sigilo bancário pode na verdade inviabilizar este instrumento indispensável a uma melhor atuação do fisco no combate à sonegação fiscal, já que sabe-se da dificuldade de regulamentação de temas que encontram resistência de grupos setoriais no Congresso Nacional, representados especialmente por segmentos empresariais que atuam no mercado financeiro¹⁸.

Um outro aspecto controverso da proposta é aquele que prevê isenções decorrentes de acordos internacionais.¹⁹ A União poderia conceder isenção de impostos estaduais e municipais quando se tratar de acordo internacional. Embora isto pareça ser fundamental para o futuro da

¹⁷17 Informação do Coordenador de Estudos Técnicos da COGET.- Coordenação Geral de Estudos Tributários. Informações similares a esta foram prestadas pelo relator da PEC 175/95 (Proposta de Reforma Tributária do Executivo Federal), Deputado Mussa Demes, entrevista

¹⁸ Nelson Pessuto, presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional, UNAFISCO/SINDIFISCO e Aristóфанes Holanda, assessor técnico do referido sindicato, entrevista.

¹⁹ Outra questão que enfrenta resistência generalizada e, portanto, com poucas possibilidades de aprovação diz respeito ao item que prevê a possibilidade da criação de empréstimo compulsório, quando o governo federal considerar necessário absorver temporariamente o poder aquisitivo da população - que para muitos seria a constitucionalização do “arrocho salarial” - ou para investimentos considerados de interesse nacional. Isto poderia ser feito, nos termos originais da proposta, sem levar em conta o princípio da anterioridade (aquele que afirma que um novo imposto somente pode ser cobrado no ano seguinte ao de sua criação) e sem necessidade de lei complementar. Vários críticos afirmam que, nesta forma, esta proposta é inconstitucional, motivo pelo qual parte dela já caiu na Comissão de Constituição e Justiça.

consolidação do Mercosul, sem dúvida acarreta prejuízos potenciais para estados e municípios e reduziria a autonomia dos membros da federação contidos na atual Constituição.²⁰

Por fim, uma das maiores críticas ao projeto de reforma tributária refere-se a proposta de mudança constitucional que flexibiliza as condições da União para criação de novos impostos. Pela proposição oficial retira-se a obrigação constitucional da União repassar 20% da arrecadação de novos impostos para os estados e municípios. Além disso, abre-se a possibilidade da criação de impostos cumulativos a nível da própria União.²¹

Antes de uma avaliação global do processo de reforma tributária, realizar-se-á, sucintamente, um mapeamento das propostas colocadas na mesa de discussão que, pelas normas regimentais e para efeitos de análise do relator, serão acopladas à proposta oficial, que possui prioridade para tramitação no Congresso Nacional.

4.6 Instituições e Iniciativas de Reforma: de Collor à Revisão Constitucional

Entre 1993 e 1994, como foi mencionado, havia cerca de sessenta propostas de reforma tributária circulando no Congresso. Deputados e renomados economistas como Delfim Neto, José Serra, Roberto Campos e Francisco Dornelles - todos aliados da atual coligação governamental - apresentaram naquele período projetos de reforma tributária em tramitação. Além destes, parlamentares de peso como Pedro Simon, Victor Faccioni, Luiz Eduardo, Roberto Freire, Flávio Rocha - que apresentou a proposta do imposto único - e Luiz Roberto Ponte, com uma proposta importante, que logrou simpatia de boa parte do empresariado, especialmente dos setores ligados comerciais, possuíam propostas compreensivas de reforma constitucional. Tanto Luiz Carlos Hauly (Hauly 1992; Hauly 1995) como o ex-deputado Ponte chegaram a apresentar diversas versões aprimoradas de suas respectivas propostas.

A Receita Federal realizou uma avaliação das principais propostas e chegou à conclusão que quando se compara o impacto dessas propostas com a situação existente em 1993, há

²⁰ Em relação às modificações de outros impostos, destaca-se, especialmente, três pontos:

- 1) A União repassaria o imposto territorial-rural para os estados, devido ao desempenho medíocre em termos de arrecadação nos últimos anos.
- 2) O imposto sobre operações financeiras sobre ouro, que atualmente é de competência da União, mas se redistribui um percentual para estados e municípios, passaria a ser pela nova proposta somente do governo federal. Ressalte-se que a diminuta crítica a este item da proposta do Executivo decorre do baixo poder de arrecadação deste imposto.
- 3) Quanto ao imposto de renda para pessoas jurídicas a proposta do governo federal abre a possibilidade de pagamento anual, ao invés da quitação dos débitos mensalmente, como ocorre atualmente. Há fortes críticas a este item, mormente por parte de técnicos da Receita Federal, que consideram a referida proposição na contramão da história, já que acarretaria enormes perdas para o erário nacional. Paulo Ramos Filho, titular da Coordenação Geral de Estudos Tributários da Secretaria da Receita Federal, entrevista.

²¹ Haveria, ainda, outras questões abordadas pela proposta de reforma em pauta (mecanismos “anti-dumping” no comércio exterior; mudanças na repartição das receitas tributárias; medidas transitórias etc) que são virtualmente consensuais, e que são consideradas positivas pela maioria dos analistas.

sempre uma diminuição da carga tributária global, na época estimada em 22,92% do PIB. (Receita Federal,1996). Isto é uma questão fundamentalmente, uma vez que mesmo com o aumento brutal da capacidade de arrecadação, hoje estimada em torno de 31% do PIB, tanto a União e , especialmente, a maioria dos estados se encontram virtualmente “quebrados”, com déficits difíceis de serem equacionados. Ressalte-se que vários estados estão com os salários dos seus funcionários atrasados e outros praticamente gastam a quase totalidade de suas arrecadações na folha de pagamento, sobrando muito pouco para investimentos no setor de infra-estrutura e na área social.

Entre as propostas analisadas, naquele período a de maior capacidade de arrecadação alcançaria a 22,62 % do PIB e a partir deste patamar começaria a baixar até chegar a 13,12% do Produto Interno Bruto. As propostas que implicariam uma maior queda da arrecadação seriam a do “imposto único”, de autoria do deputado Flávio Rocha do Partido Liberal, que implicaria uma queda de 22,92 % para 13,12%, seguida da chamada “emenda Ponte” que provocaria uma queda para 15,28%, a do Luiz Carlos Hauly para 16,98%, a da USP (Estudos Avançados) para 17,08, a do INAE a da Força Sindical para 18,5%, a do Estado do Rio Grande do Sul para 19,88%, a da Comissão Executiva para a Reforma Fiscal para 21,48 e a do Deputado Germano Rigotto para 21,66% e, por fim, a do Banco Mundial (Anwar Shah) para 22,62% do PIB. Obviamente, as propostas listadas no trabalho da Receita Federal como sendo oriundos de várias entidades foram apresentadas por deputados identificados com estas instituições , ou pelo menos, com os projetos elaborados pelas mesmas (Receita Federal,1996).

É interessante frisar que é justamente a proposta formulada por um técnico do Banco Mundial- uma instituição internacional- a que propunha uma maior carga tributária, bastante próxima dos valores globais arrecadados em 1993. Excetuando a proposta oficial, apenas um pequeno número de emendas constitucionais na área tributária aparecem com uma certa constância nas discussões do Congresso. A mais antiga e importante destas propostas é a emenda do ex-deputado Luís Eduardo Ponte. Independente da análise que fazem de sua proposta, parlamentares de vários partidos elogiam a determinação do deputado Ponte, citado como um “cruzado”, profundamente obcecado pelo seu projeto de reforma tributária. Segundo diversos relatos de parlamentares e técnicos da área tributária, Ponte viajou por todo o país defendendo a sua emenda, procurando sensibilizar sobretudo setores empresariais e a classe média, que suportam a maior parte dos impostos diretos. Sua emenda, que sofreu várias versões, decorrentes tanto de críticas, como de discussões realizadas ao longo de sua maratona pelo Brasil afora, se baseia fundamentalmente em impostos seletivos. Ela inicialmente inspirou-se em um imposto sobre transação financeira (o vulgarmente chamado imposto sobre o cheque) e, depois, complementou-se com impostos seletivos, totalizando seis impostos em suas versões mais recentes. Estes últimos são impostos que incidem sobre mercadorias e serviços de grande peso e com maior facilidades de serem cobradas na origem, como é o caso dos cigarros, automóveis, bebidas, combustível, energia elétrica e telecomunicações.

A emenda Ponte encontrou grande aceitação e simpatia nos meios empresariais - especialmente em algumas Associações Comerciais estaduais e em inúmeros Clubes de Diretores Lojistas, CDL - em virtude de ser uma proposta de reforma tributária baseada em impostos não declaratórios. Segundo o autor da proposta, ela diminuiria muito os custos de arrecadação e de fiscalização, além de liberar mais tempo para o contribuinte realizar os seus afazeres, uma vez que

estaria eliminada toda a burocracia atualmente existente para a declaração e pagamento de impostos.²²

O calcanhar de Aquiles da Emenda Ponte, como foi mencionado, é, por um lado, a drástica diminuição da carga tributária geral e, por outro, fere de morte o princípio federativo, já que deixa os estados e os municípios praticamente à mercê de transferências de recursos oriundos da União. Estados e municípios ficariam sem o indispensável instrumento do imposto próprio. Embora discutível, outra crítica levantada pelo mentor da proposta do executivo é que a contrapartida do automatismo da cobrança dos impostos prevista na emenda Ponte seria “a alienação do contribuinte e perda da cidadania tributária” (Rezende 1996a: 7).

Apesar de não possuir possibilidades de aprovação parlamentar - nem de possuir legitimidade entre tributaristas ligados a diferentes partidos e correntes de pensamento - o grande mérito da proposta Ponte segundo alguns deputados foi o fato dela chamar muito a atenção sobre a importância dos impostos seletivos ou seja imposto que o poder público pode cobrar com facilidade e que possuem grande impacto na arrecadação geral. Ressalte-se, entretanto, que a tendência europeia tem sido a de privilegiar impostos plurifásicos, forma típica do IVA- consumo , sendo que a tributação específica (monofásica) é cada vez menos relevante entre os países da OCDE (Secretaria da Receita Federal 1994: 18; Quadros 1995: 79).

As diversas versões apresentadas pelo ex-deputado Ponte - em função das críticas relativas à quebra do federalismo, ao viés anti-exportador, ao rateio do bolo tributário , entre outras - que culminaram na PEC no. 46/95, conformam um texto confuso, pleno de inconsistências, chocando-se, portanto, com os objetivos iniciais da proposta que propugnava uma grande simplificação tributária (Rezende, 1996b: 7-15).

Outra proposta de certa ressonância é a do Deputado Luiz Carlos Hauly, devido a sua legitimidade profissional entre parlamentares de diversos partidos, decorrente tanto de sua ativa participação nas questões tributárias discutidas no Congresso nos últimos anos, como de sua experiência anterior como Secretário da Fazenda do Paraná. Além disso, sua proximidade do Presidente da República e do atual relator da proposta oficial, que valorizam sobremaneira seus conhecimentos na área tributária, coloca o deputado como um ator privilegiado no processo de reforma em curso.

Inicialmente, o projeto de reforma tributária do deputado defendia para a União impostos do comércio exterior, renda e transações financeiras, além de uma taxa de Contribuição dos Empregados e Empregadores. A nível estadual a idéia era de um imposto de valor agregado., envolvendo a produção industrial e a circulação de mercadorias e Serviços. Por fim reservava aos municípios quatro impostos: propriedade predial e territorial urbana; propriedade predial e territorial rural; transmissão “inter-vivos” e “causa-mortis” e, finalmente, veículos automotores. Entretanto, a proposta Hauly, na sua última versão, absorve um pouco da idéia de impostos seletivos do Deputado Ponte para a União e enfatiza para os estados um imposto sobre vendas a varejo.

²² Em outras palavras, o contribuinte não teria que declarar nada, estando isento de preencher os inúmeros formulários que infernizam a vida, principalmente, dos pequenos e médios empresários. Além disso, a proposta desonera também os salários o que beneficiária tanto patrões como empregados.

Em termos de propostas oriundas fora da arena parlamentar a que alcançou maior repercussão foi a encaminhada em maio de 1995 ao governo e aos parlamentares, envolvendo as duas mais importantes entidades empresariais do país (FIESP e Pensamento Nacional das Bases Empresarias. PNBE) e as três maiores centrais sindicais (CUT, Confederação Geral dos Trabalhadores e Força Sindical), além de outras entidades industriais vinculadas aos empregadores de nível nacional, estadual e setorial (CNI, SINPI, ACORDE, ABIMAQ, IEDI etc)

A proposta “FIESP/CUT” propõe a desconstitucionalização dos impostos, privilegia os impostos diretos com progressividade e propõe apenas um imposto sobre consumo (deixando em aberto a opção por um imposto sobre valor agregado, ou sobre vendas à varejo). Na verdade a FIESP preferiria o imposto sobre vendas a varejo - que os americanos chamam de “sales tax” - já que transferiria para o comercio todo o ônus da cobrança. Entretanto, para evitar possíveis atritos iniciais com as entidades patronais do comercio, optou-se por deixar em aberto a forma deste novo imposto sobre o consumo.

Embora o documento que une sindicatos operários e patronais de diferentes tendências reconheça formalmente a importância da reforma para superar a crise de financiamento do Estado, reverter a degradação da infraestrutura pública e possibilitar investimentos em políticas sociais, a centralidade da demanda se ancora em medidas que visam a retomada do crescimento econômico. Neste sentido, além da geração de empregos, a reforma tributária é considerada inadiável para garantir a competitividade dos bens e produtos produzidos no país, que, no momento, estariam desnecessariamente onerados pela atual estrutura de tributos. Para tanto se propõe uma redução de impostos e ênfase em tributos diretos progressivos (imposto de renda e impostos sobre a propriedade). Em suma, busca-se como estratégia central para a retomada do crescimento a diminuição da carga tributária para os agentes econômicos.²³

Fundamentalmente a proposta FIESP-CUT representa uma articulação do “mundo do trabalho organizado” face ao profundo processo de reestruturação econômica em curso, em particular o processo de abertura comercial. Forja-se uma aliança entre setores industriais protecionistas e sindicatos afetados pela reestruturação produtiva e em busca de se assegurar maiores níveis de desemprego.

A nível municipal, há também uma proposta - na verdade um emendão - da ABRASF, Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais, assinada pelo deputado Roberto Magalhães. Na realidade, o que fazem os membros da ABRASF são emendas pontuais à proposta do governo, visando garantir alguns ganhos para os municípios, como a flexibilização de alguns impostos e a volta do imposto sobre Vendas de Combustíveis Líquidos e Gasosos a Varejo. Busca-se, desta forma, aumentar a receita dos municípios, sem, no entanto, desestruturar a proposta do governo federal²⁴.

Aliás, na proposta preliminar do governo federal, previa-se, também, a fusão do ISS municipal ao novo ICMS. Entretanto, a proposta não vingou em função da pressão dos Prefeitos

²³ Ruy Altenfelder, Vice-Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, entrevista.

²⁴ Fernando Pimentel, Presidente da Associação Brasileira dos Secretários Municipais da Fazenda, entrevista.

e dos Secretários de Finanças, tendo em vista a importância desse imposto para grande parte das prefeituras. Dados disponíveis mostram que o ISS é 3 vezes mais importante do que IPTU, já que corresponde a 11% da arrecadação média dos municípios brasileiros e, em alguns casos, este índice alcança a cifra de 25% da arrecadação total das Prefeituras (ABRASF,1995). Os defensores do ISS, ressaltam que a soma da arrecadação deste imposto nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo é maior do que o montante recolhido pela União em todo o país, através do imposto de renda de pessoas físicas.²⁵

Para a Associação Brasileira de Secretários de Finanças das Capitais, ABRASF, embora possa não parecer importante a primeira vista, o ISS é um imposto fundamental para os Municípios. Além disso, devido a sua natureza, somente os governos locais possuem condições de arrecadá-lo adequadamente, sendo, portanto, um absurdo imaginar transferi-lo para a esfera estadual ou federal, como inicialmente desejavam alguns dos mentores da atual proposta de reforma constitucional do governo.

Segundo Fernando Pimentel - presidente da ABRASF - partindo do suposto que a Associação não possui força suficiente para apresentar um projeto alternativo, a estratégia foi atuar nas bordas do projeto oficial, defendendo o ISS e sua modernização, abrindo possibilidades de criação de novas fontes de receitas municipais e, sobretudo, valorizando a arrecadação própria como um dos principais indicadores na elaboração dos índices de repasse de verbas estaduais e federais para os municípios. Em suma, os municípios de melhor desempenho na arrecadação própria deveriam ser premiados com um montante maior de recursos oriundos das outras esferas de governo.

Por fim, deve-se fazer menção a proposta do Partido dos Trabalhadores que, embora não tenha nenhuma viabilidade parlamentar, serve de contraponto para muitas das propostas do governo, como se viu no levantamento das críticas estruturais feitas ao projeto de reforma do Executivo.

A proposta petista se funda em um enfoque redistributivista. Procura tornar os impostos mais seletivos, propõe a instituição do imposto de renda negativo e a separação do orçamento fiscal do orçamento da seguridade social, como forma de garantir que as verbas destinadas às políticas sociais não possam ser utilizadas para outros fins.²⁶

A proposta prevê, também, o combate à evasão fiscal, a flexibilização do sigilo bancário, a autonomia da Receita Federal frente ao Ministério da Fazenda e a integração dos cadastros das diferentes instituições públicas, objetivando tornar mais eficaz o processo de fiscalização dos tributos. Defende que cada nível de governo tenha o seu próprio imposto de consumo, IPI Federal, ICMS Estadual, e o ISS Municipal.

²⁵ Fernando Pimentel, *ibid.*

²⁶ Celso Daniel, (PT-SP), entrevista. O deputado foi um dos mentores da proposta de reforma tributária do PT

4.7 Instituições e Iniciativas de Reforma: a Reforma Constitucional de 1995/96

Tendo em vista as características do atual processo de reforma tributária caberia discutir a viabilidade política da proposta governamental no quadro mais amplo da reforma constitucional. Constatou-se que, ao contrário da revisão de 1993, o congresso, na atual reforma reage às iniciativas que partem do executivo e principalmente dos ministros que se tornaram *policy advocates* das propostas. Em suma, a reforma de 1995 segue a rotina processual ordinária da Câmara, não existindo a figura de um relator - presente na revisão de 1993, ou de uma comissão de sistematização como foi o adotado na Assembléia Constituinte de 1988. Exigindo requisitos mais severos para o emendamento da constituição, o processo rotineiro exige um exercício maior de barganha política e *logrolling*. Nele os custos políticos de aprovação de proposições, exigindo a formação de maiorias, são elevados porque não se aplicam os mecanismos usuais de controle pelo executivo do conteúdo e da agenda dos trabalhos legislativos (Melo, no prelo).

Embora não se pode subestimar a força do executivo, que em alguns casos tem funcionado como um verdadeiro “rolo compressor”, diversas variáveis conspiram contra a aprovação da proposta oficial na forma apresentada pelo Executivo. Em primeiro lugar, diferentemente das outras propostas de reforma constitucional do governo federal - como a da previdência e a administrativa - no caso do projeto de reforma tributária não há no executivo um *policy advocate* de peso da proposta oficial.

Nenhum dos ministro da área econômica assume decididamente a paternidade da proposta na sua forma atual. Interessante notar que no primeiro escalão do governo, até o presente momento, o ministro Jobim é o que mais tem defendido a proposta governamental. Como trata-se de um não especialista na área, permanece a questão se ele tem desempenhado esta função *par default*. A falta de paternidade da proposta, no entanto, é consistente com os achados de estudos comparativos (Peters1991). Como Peters (1991) observou, argutamente, os parlamentares tipicamente não entrevêm dividendos políticos em matérias tributárias.

O principal mentor da proposta oficial do governo, como se viu, é um economista - Fernando Rezende, atualmente presidente do IPEA - que representa setores da burocracia técnica do governo. Como, de fato, nem o ministro Pedro Malan, da Fazenda, e nem o ex-ministro José Serra e tampouco o atual Antonio Kandir do Planejamento assumiram explicitamente a supervisão da reforma tributária, os diversos atores interessados no tema enfrentam as dificuldades decorrentes da falta de um interlocutor credenciado no Executivo para discutir e negociar de fato os vários itens polêmicos da proposta oficial.

Outra questão é que, além da falta de um interlocutor no primeiro escalão do governo, há forte dissenso quanto à proposta no seio da coalizão de governo. Parlamentares estratégicos da base governista, como o deputado Mussa Demes - relator da proposta - e Luiz Carlos Hauly, quanto autoridades governamentais da área econômica, como o atual Ministro da Indústria e

Comercio, Francisco Dornelles e Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, são em maior ou menor grau, críticos em relação à proposta oficial de reforma tributária.

Assim, por exemplo, o Deputado Luiz Carlos Hauly - que possui um projeto alternativo de reforma tributária - afirmou que teria recebido carta branca do Presidente Fernando Henrique Cardoso para mexer, sem nenhum problema, na proposta oficial²⁷.

Por sua vez, o relator Mussa Demes possui, também, restrições a proposta oficial, especialmente em relação às questões regionais, estando imbuído em buscar alternativas que minimizem possíveis efeitos perversos para os estados mais pobres decorrentes do impacto da reforma tributária em curso. Alega, ainda, que não sentiu por parte dos ministros da área econômica nenhuma prioridade para as discussões relativas ao tema. É bastante significativo - sinalizando o isolamento político do governo em torno do tema - que assumiu o cargo de relator até meados de 1996, o deputado Mussa Demes reuniu-se apenas uma vez, rapidamente, com o ministro Pedro Malan e conseguiu somente ser recebido duas vezes pelo ex-ministro José Serra para discutir as questões relativas à reforma tributária.²⁸ Segundo o deputado o executivo deixou claro sua insatisfação para a relatoria.

A indicação do deputado Mussa Demes para a relatoria é de grande interesse analítico porque aponta para os mecanismos consociativos assinalados. Sua escolha expressa regra não-escritas em operação no Congresso Nacional segundo a qual medidas de interesse nacional e federativo sejam relatadas por parlamentares do Nordeste, lhes conferindo prerrogativas de “veto de minoria”.

O atual ministro Dornelles, quando deputado, através de artigos e depoimentos pessoais, como descreveu-se anteriormente, criticou, por um lado, a estreiteza da proposta oficial - uma vez que não incluía a questão das contribuições sociais - e, por outro, a estratégia de priorizar o caminho da reforma constitucional, uma vez que considerava que muitos dos objetivos perseguidos pelo governo poderiam ser alcançados através de legislação infra-constitucional²⁹.

Dois questões analiticamente relevantes que permanecem é se a) em que medida o dissenso entre esses parlamentares estratégicos se traduzem em clivagens na base governista, sobretudo no que se refere ao PSDB e no PFL, e qual o papel das lideranças nessa mediação; e b) em que medida o dissenso ancorado nos interesses federativos leva a uma fracionalização do voto.

Em relação à Secretaria da Receita Federal (SRF) deve-se frisar que seu papel restringiu-se - de forma atípica em relação ao passado quando liderava iniciativas de reforma na área tributária - a tarefas solicitadas pela cúpula do governo (levantamento e análise de dados, estudos técnicos, avaliação dos impactos de diferentes propostas de mudanças tributárias etc). A nível pessoal o Secretário Everardo Maciel é de longa data um ardoroso defensor de um “ICMS Federal”, não tendo, neste particular, divergências com o cerne da proposta oficial, embora em relação a definição de um tributo de consumo de responsabilidade estadual, tenha propugnado um

²⁷ Luís Carlos Hauly (PSDB-PR), entrevista

²⁸ Mussa Demes (PFL-PI), entrevista.

²⁹ Francisco Dornelles (PFL- RJ), entrevista

“sales tax”³⁰. O que se observa é uma disputa interburocrática entre a SRF e setores do Ministério do Planejamento, em especial o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Dessa disputa resultou uma divisão de trabalho que a SRF passou a se dedicar - num quadro de relativa invisibilidade pública de suas ações - a uma reforma compreensiva e de grande impacto da legislação do Imposto de Renda.³¹

Possivelmente, a menor prioridade dada pela equipe econômica à reforma tributária, comparativamente à reforma da previdência e à reforma administrativa, possa ser explicada pelo seu impacto fiscal no curto prazo. Com efeito, ressalte-se que, enquanto a reforma administrativa e a da previdência poderiam, em tese, assim que aprovadas permitiriam uma redução do gasto para o erário nacional, a reforma tributária, na forma em que foi proposta, exigiria a curto prazo gastos adicionais da União para a formação do referido Fundo de compensação dos estados exportadores. Apenas a médio e longo prazo os efeitos econômicos em geral, e na área fiscal em particular, da reforma tributária, traduzido pela diminuição do “custo Brasil”, maior competitividade da economia, incremento dos investimentos, crescimento do nível de emprego e conseqüentemente aumento da arrecadação. Nesse sentido o altíssimo custo da concertação federativa na qual os estados não aceitaram perdas representa o limite fiscal da viabilização política da proposta.

Talvez isto explique o aparente paradoxo do presidente Fernando Henrique Cardoso se mostrar mais interessado no processo de reforma tributária que os seus ministros da área econômica. O governo tem sido tímido na divulgação de sua proposta, que iniciou-se, em 1995, com as viagens de Fernando Rezende - o principal mentor da proposta oficial - para as diversas regiões do país onde realizou palestras em associações comerciais, universidades, sindicatos patronais e outras entidades da sociedade civil. Mais recentemente, respaldado por técnicos da Receita Federal, encontrou-se com alguns governadores e seus secretários da área econômica para avaliar os pontos considerados mais polêmicos da proposta, bem como buscar discutir alternativas possíveis visando minimizar possíveis perdas pontuais para os seus respectivos estados, decorrentes da implantação das medidas preconizadas na proposta de reforma tributária em tramitação³². A estratégia destes encontros “tête-a-tête” seria a de abrir maiores possibilidades de aprovação da proposta oficial no Congresso Nacional, em virtude do conhecido papel estratégico dos governadores de estado na arena política nacional.

³⁰ Everardo Maciel, entrevista

³¹ Nos últimos anos, apesar dos elevados índices de sonegação fiscal, e da situação precária do quadro de pessoal da Receita Federal no período pós-Collor, a carga tributária global vem aumentando de maneira considerável passando de cerca de 23% do PIB em 1993 para aproximadamente 31% em 1995. É difícil avaliar, entretanto, o percentual do crescimento da carga tributária que deve ser debitado ao dinamismo da economia brasileira no período - apesar do surto inflacionário e, posteriormente, de um duro plano de estabilização fiscal - e a parcela do incremento decorrente de medidas institucionais realizadas nas últimas duas administrações da Receita Federal. Ressalte-se que - mesmo com estilos diversos - tanto o anterior Secretário Osires Lopes Filho, como o atual Dr. Everardo Maciel representam setores burocráticos que enfatizam a busca na eficiência da administração tributária. Mauro Boguea, Ex- titular da Coordenação Geral de Estudos Tributários da Secretaria da Receita Federal e Delegado titular da Receita Federal do Distrito Federal, entrevista

³² Paulo Ramos Filho, *ibid.* Everardo Maciel, *ibid.*

De uma maneira geral, os diversos atores estratégicos envolvidos na reforma tributária se apresentam bastante fragmentados. Os governadores desejam fundamentalmente discutir a questão das suas potenciais perdas geradas pela proposta do governo federal. A estrutura de incentivos com que se depara os governadores na disputa federativa expressa uma situação de dilema do prisioneiro, na qual nenhum governador isoladamente tem incentivos para se abster de praticar renúncia fiscal. Além do mais devido ao fato que a estrutura federativa confere quase poder de veto a estados isolados e situações isoladas (o caso mais significativo sendo a Zona Franca de Manaus). Em um quadro “consociativo”, em que não pode haver perdedores, a viabilidade política da reforma encontra seu limite no custo fiscal da “conta agregada da compensação”.

Os setores empresariais que se articularam razoavelmente na revisão constitucional de 1993/94, inclusive com propaganda pela mídia incentivando a reforma, se mantiveram pouco ativos. Em relação a reforma tributária não há uma posição clara dos setores empresariais como um todo. Uma hipótese explicativa seria incapacidade do empresariado de constituir associações de cúpula e superar sua notória e histórica fragmentação de interesses. Aliás declarações recentes, noticiadas pela mídia, mostram que a indústria e o comércio possuem visões diferentes de como devem ser cobrados os impostos. Assim, enquanto a indústria optaria pelo sistema americano de cobrança no varejo, os comerciantes, em contrapartida, prefeririam a cobrança de impostos na fábrica.³³ Em suma, os empresários, apesar da polêmica entre industriais e comerciantes (“sales tax” versus imposto cobrado na produção), parecem muito mais preocupados em desonerar a folha de pagamento, e livrar-se das inúmeras ‘contribuições sociais’, do que discutir profundamente uma reforma tributária compreensiva capaz não só de garantir um equilíbrio constante das contas públicas, mas também possibilitar aos três níveis de governo disponibilidade para investimentos nas áreas de infra-estrutura, social e setores considerados estratégicos.

Em relação às centrais sindicais, que reúnem os assalariados em geral (CUT, CGT e Força Sindical), como se viu pela proposta conjunta encaminhada em parceria com as entidades patronais, as clivagens importantes puderam ser acomodadas em uma proposta comum enviadas ao Executivo e, indiretamente, ao Congresso Nacional. O papel desempenhado pelos sindicatos de funcionários públicos no processo de reforma constitucional em curso foi bastante significativo. Destacam-se no processo os fiscais da previdência (organizados na ANFIP) e os auditores fiscais do tesouro nacional (representados na UNAFISCO/SINDIFISCO). A capacidade de lobby sobre o Congresso e o próprio governo é bastante significativa. Pelas especificidades, já enfatizadas, da arena tributária essa influência se manifesta pela capacidade de interlocução técnica (produção e divulgação de trabalhos técnicos (livros, revistas, artigos, relatórios especializados) produzidos por especialistas (do quadro ou contratados), seja pela alta disponibilidade financeira que facilita a mobilização política em prol de suas causas.

³³ Manuel Castro (PFL-BA), presidente da Subcomissão de Finanças da Câmara dos Deputados, entrevista.

A nível municipal a estratégia é extremamente defensiva, buscando resguardar os ganhos conseguidos na constituição de 1988³⁴ e, se possível, abrir brechas para a abertura de novas fontes de financiamento, como ficou patente no formato e na filosofia do “emendão” da ABRASF. Poder-se-ia levantar hipóteses sobre os motivos de uma posição tão pouco combativa em uma questão estrategicamente central para os municípios.

Primeiramente, há que se referir aos problemas de ação coletiva enfrentados pelos municípios. Basta lembrar, que, a nível municipal, a única manifestação formal sobre o tema da reforma tributária partiu de uma associação de secretários de finanças das capitais. Os motivos da baixa mobilização dos prefeitos são de várias ordens: o atual período de final de mandato; o impacto somente de médio prazo da atual proposta de reforma tributária, quando a maioria não estaria mais exercendo o cargo de executivo municipal.

Por fim, em relação a tramitação da proposta de reforma tributária do Executivo no Congresso Nacional valeria a pena destacar o papel estratégico de parlamentares (de diferentes partidos e oriundos das mais diversas regiões) que desempenham funções importantes em comissões técnicas (presidente e relator) e outros órgãos colegiados. Constatou-se que os mesmos são escolhido pelos seus pares em função de diversas variáveis (região - critério definidor- partido, bom trânsito com os colegas, com o governo etc), entretanto, todos apresentam algo em comum, que é o reconhecimento de suas qualificações técnicas para o cargo. Além disso, em função da qualificação dos parlamentares que lideram as comissões técnicas, aliado a melhor qualificação da assessoria do Congresso, hoje é muito difícil para o executivo, na negociação com o Legislativo, malgrado a assimetria de informações que ainda prevalece, lançar mão de um argumento técnico como forma de legitimar sua posição.

Por fim, deve-se sublinhar que foi possível perceber entre a maioria dos parlamentares que são considerados economistas de renome, independente da filiação partidária, o compartilhamento de algumas crenças comuns sobre o sistema tributário, o papel do Banco Central, da Receita Federal etc., ou seja parece existir certos valores da “comunidade científica”, que extrapolam as fronteiras partidárias e ideológicas.

Concluindo, a aprovação da reforma tributária tem sido um processo lento e complexo, exigindo um elevado grau de negociação e barganha envolvendo as diversas correntes parlamentares e entidades fora da arena parlamentar, sobretudo interesses dos governos subnacionais - especialmente os governadores de estado. Isto porque, além da complexidade deste processo, que exige a busca de alto grau de consenso para viabilizar uma reforma constitucional, envolvendo atores com interesses tão diversificados, a proposta governamental de reforma tributária não logrou alcançar sequer um consenso mínimo dentro das próprias hostes governamentais.

Como a análise empírica revelou várias predições do quadro teórico apresentado foram corroboradas. Devido à complexidade técnica e alta centralidade do tema na agenda pública, a reforma tributária se tornou um quase monopólio legislativo de um conjunto de deputados

³⁴ Welson Gasparini (PMDB-SP), Presidente da Associação Brasileira de Municípios, e coordenador da Frente Parlamentar Municipalista no Congresso Nacional. Vitor Vieira dos Santos, Presidente da Associação Mineira de Associações Microregionais de Municípios, entrevista.

especialistas em finanças públicas, e as burocracias técnicas adquiriram espaço relevante no processo.

A estrutura de incentivos com que se depara os governadores na disputa federativa expressa uma situação de dilema do prisioneiro. Isso se expressa com clareza na proposta de mudanças na legislação do ICMS, combatida por um pequeno número de estados que parecem exercer algum poder não institucionalizado de veto. Como assinalado, a estrutura federativa confere um “quase poder de veto” a estados (o caso mais significativo sendo a Zona Franca de Manaus no estado do Amazonas). Em um quadro “consociativo” em que não pode haver perdedores a viabilidade política da reforma encontra seu limite no custo fiscal da “conta agregada das compensações” a ser arcada pela união. Esse ponto merece um tratamento empírico e analítico mais aprofundado por que se trata de um poder de veto não formal, ou seja uma norma da cultura política. Uma modelagem formal da questão deveria responder quais são as possibilidades de retaliação por parte de um estado negativamente afetado. Estados grandes e pequenos se comportam de forma diferencial? Como se formam alianças entre estados pequenos de regiões periféricas? Como as questões partidárias e federativas se combinam e qual a direção da causalidade? Como se estrutura uma situação de equilíbrio na qual o Governo federal não infringe os direitos dos estados, e como os estados se abstem de impor custos aos outros?³⁵

A “guerra fiscal” apesar de permitir ganhos pontuais regionais, produz uma situação coletivamente perversa por duas razões: Em primeiro lugar, a renúncia fiscal e compressão da receita pública para baixo tem efeitos negativos em quadro de crise fiscal. Por outro lado, com a guerra fiscal a lógica coletiva do desenvolvimento econômico se torna caudatória da lógica individual das empresas. A racionalidade individual dos governadores os leva a praticar renúncia fiscal para atrair empresas e empregos. Quando todos os governadores fazem isso - ou pelos menos um conjunto importante de estados o fizerem - a renúncia fiscal deprime a receita pública agregada deixando o país em seu conjunto em uma situação inferior a que se encontrava.

³⁵ Essas questões fazem parte da agenda de pesquisa dos autores em torno da questão. Se a questão da retaliação não puder ser respondida adequadamente se coloca então a questão da credibilidade de ameaças que não podem ser cumpridas. Para o ponto da credibilidade das ameaças em Teoria dos Jogos cf. Morrow (1995), p. 127-128. Cf Também Treisman (1996) e (Bednar, Eskridge e Ferejohn, 1996) para uma análise da questão do commitment problem do federalismo.

8- Listas dos Entrevistados

Antônio Augusto de Almeida Prado, presidente da ABOP, Associação Brasileira do Orçamento Público

Álvaro Solon de França, presidente da Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias,

Aristófanés Holanda, assessor técnico do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional

Celso Daniel, Deputado (PT - SP), Co-autor da reforma tributária do Partido dos Trabalhadores

Everardo Maciel, Secretário da Receita Federal

Euler Ribeiro, Deputado (PMDB -AM), 1º Relator da emenda constitucional da reforma da Previdência Social

Fernando Pimentel, Presidente da Associação Brasileira de Secretários de Finanças das Capitais, ABRASF

Francisco Dornelles (PFL- RJ), Ministro de Estado da Indústria e Comércio; Ex-secretário da Receita Federal.

Jair Soares, Deputado (PFL -RS), Presidente da Comissão Especial da Reforma da Previdência Social da Câmara dos Deputados

José Genoio, Deputado (PT- SP)

José Rui Conçalves Rosa, ex-auditor fiscal do Tesouro Nacional e consultor da Secretaria de Política Econômica do Governo

Luis Carlos Hauly, Deputado (PSDB-PR), Vice-líder do governo na Câmara dos Deputados.

Manuel Castro, Deputado (PFL- BA), Presidente da Comissão de Tributação e Finanças da Câmara dos Deputados

Mauro Boga, ex- coordenador do Coordenadoria de Estudos Técnicos da Secretaria da Receita Federal

Mussa Demes, Deputado (PFL-PI), Relator da Proposta de Reforma Tributária na Comissão Especial da Reforma Tributária da Câmara dos Deputados.

Nelson Pessuto, Presidente do assessor técnico do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional

Osires Lopes Filho, ex-Secretário da Receita Federal

Paulo Ramos Filho, Presidente da ESAF - Escola de Administração Fazendária

Vitor Vieira dos Santos, Presidente da Federação Mineira das Associações Microregionais de Municípios

Welson Gasparinni, Presidente da ABM, Associação Brasileira dos Municípios

Referências

ABRASF, Associação Brasileira de Secretários de Finanças das Capitais. “ISS, Imposto Municipal sobre Serviços : esclarecendo dúvidas”, Fortaleza,1995.

ABRUCIO, Fernando Luiz. “O Ultra- Presidencialismo Estadual Brasileiro. G. T. Políticas Públicas, XVII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú/MG, 23 a 27 de novembro de 1994

AFONSO, José Roberto Rodrigues. “Descentralização Fiscal na América Latina : estudo de caso do Brasil”, Serie Política Fiscal, nº 61, CEPAL, 1992.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. “Descentralização Fiscal, Efeitos Macroeconômicos e Função de Estabilização: o caso (peculiar) do Brasil. VII Regional Seminar on Fiscal Policy, CEPAL, Santiago do Chile, Janeiro/1996.

AFFONSO, Rui de Brito A. & SILVA, Pedro Luiz Barros. Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação, São Paulo, Ed. UNESP/ FUNDAP, 1995.

AFFONSO, Ruy B. A. “A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas”, in AFFONSO, Rui de Brito A. & SILVA, Pedro Luiz Barros. A Federação em Perspectiva: Impasses e Perspectivas, São Paulo, Ed. UNESP/ FUNDAP, 1995.

ALMEIDA, Sandra C. F. & CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. “As Contribuições Sociais e a Reforma Tributária.” IN: AFFONSO, Rui de Brito A. & SILVA, Pedro Luiz Barros. Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação, São Paulo, Ed. UNESP/ FUNDAP, 1995.

ARNOLD, R Douglas, The Logic of Congressional Action, Yale University Press.

ARZUA, Heron. “Reforma Tributária e Finanças Estaduais”. Tributação em Revista, ano 4-nº 11, Brasília, janeiro e março de 1995

ASCHER, William. “Risk, Politics and Tax Reform”. In: Tax Reform Developing Countries, edited by Malcolm Gillis, Durham, Duke University Press, 1989.

BEAM, David R.; CONLAN, Timothy J. and WRIGHTSON, Margaret T., “Solving the Riddle of Tax Reform: Party Competition and the Politics of Ideas”, Political Science Quarterly, Winter, 1990.

BEDNAR, J., ESKRIDGE, W. N., e FERREJOHN, John, A Political Theory of Federalism, manuscrito, 1996.

BIRD, Richard M. “Tax Reform in Latin America”: Latin America Research Review, vol.27, n.1, 1992.

BOYLAN, Delia M. “Taxation and Transition: The Politics of the 1990 Chilean tax Reform”, Latin American Research Review, vol 31, n.1, 1996.

CADERNOS PT. “Proposta de Reforma Tributária do PT”, Diretório Nacional, Bancada Federal, Câmara dos Deputados, Brasília, outubro/1995

DAIN, Sulamis. “Visões Equivocadas de uma Reforma Prematura”. In: AFFONSO, Rui de Brito A. & SILVA, Pedro Luiz Barros. Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação, São Paulo, Ed. UNESP/ FUNDAP, 1995.

DORNELLES, Francisco, “Cinquenta e quatro impostos”, O Globo, 21/03/93.

DORNELLES, Francisco, “A Reforma Tributária”, O Globo, 17/12/94.

DORNELLES, Francisco, “O Sistema Tributário Paralelo”, mim, Brasília, 25/02/96.

Emenda à PEC Nº175/95 (Altera a Proposta de Emenda Federal do Executivo Federal). Emenda nº47 de autoria da ABRASF, encaminhada pelo Deputado Roberto Magalhães.

FARIAS, Fátima Gondim. “O Segredo da Reforma Tributária”. Tributação em Revista, ano 4-nº 14, Brasília, outubro e dezembro de 1995.

FIBGE, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos Demográficos.

FOLHA de São Paulo. “Reforma dos tributos une pela 1ª vez CUT e FIESP”, pp.1-13 de 07/05/95.

GAZETA Mercantil

HALL, Peter, The Political Power of Economic Ideas, Princeton University Press, 1989.

HAULY, Luiz Carlos. “Modernizando o Brasil: simplificando o sistema tributário”. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Publicações, Brasília, 1992.

HAULY, Luiz Carlos. “Proposta de Emenda à Constituição nº47”. Câmara dos Deputados, Brasília, maio/1995.

LAMOUNIER, Bolivar, A Democracia Brasileira no Limiar do Século 21, Pesquisas No. 5, São Paulo, Fundação Konrad- Adenauer, 1996.

LINHARES, Edmo Gomes. “A Quem Interessa Acabar com o ISS?”. Tributação em Revista, ano 4-nº 12, Brasília, abril a junho de 1995.

MELO, Marcus C. “O Jogo das Regras: a Política da Reforma Constitucional, 1993-1996”, Revista Brasileira de Ciências Sociais, no. 33, ano 12, fevereiro 1997, 63-87.

KIEWIET, D. R. e McCUBBINS, M. , The Logic of Delegation, Michigan University Press, 1989.

MORROW, David, Game Theory for Political Scientists, Princeton University Press.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional, Campinas, Editora da UNICAMP, 1995.

PANZARINI, Clóvis. “ Reforma Tributária e Vaidades”. Folha de São Paulo, São Paulo, 17/06/95.

PEC Nº175/95 , Proposta de Emenda Federal do Executivo Federal.

PETERS, B. GUY. The Politics of Taxation: A comparative perspective. Cambridge, Blackwell, 1991.

PIANCASTELLI, Marcelo e Fernando Perobelli, ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal, Texto para Discussão No. 402, Brasília, IPEA, 1996.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio (org.) O Sistema Tributário na Nova Constituição; da crise financeira às perspectivas com o novo sistema. Brasília Editora, UnB, 1989.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. “Estudo Analítico dos Novos Dispositivos Constitucionais Tributários”In: PISCITELLI, Roberto Bocaccio (org.) O Sistema Tributário na Nova Constituição; da crise financeira às perspectivas com o novo sistema. Brasília Editora, UnB, 1989.

PONTE, Luiz Roberto. “A Proposta de Emenda Constitucional nº46/95 : modifica o Sistema Tributário Nacional e o Financiamento da Seguridade Social”. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Publicações, Brasília, 1995.

QUADROS, Waldemir Luis. “ A Tributação Indireta no Brasil” In : AFFONSO, Rui de Brito A. & SILVA, Pedro Luiz Barros. Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação, São Paulo, Ed. UNESP/ FUNDAP, 1995.

REZENDE, Fernando. “ O Processo da Reforma Tributária”, Texto para Discussão No. 396, IPEA, Brasília, 1996a.

REZENDE, Fernando. “Propostas de Reforma do Sistema Tributário Nacional”, Texto para Discussão No. 420, IPEA, Brasília, 1996a.

ROSA, José Rui G. “ Impacto Financeiro da Reforma Tributária nos Recursos Disponíveis da União, Estados e Municípios. In: PISCITELLI, Roberto Bocaccio (org.) O Sistema Tributário na Nova Constituição; da crise financeira às perspectivas com o novo sistema. Brasília Editora, UnB, 1989.

RIANI, Flávio. “As Mudanças dos Tributos em 1988”, Revista do Legislativo, nº 10, Belo Horizonte, abril/junho 1995

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL, Ministério da Fazenda, Escola de Administração Fazendária. “Sistema Tributário: Características Gerais, Tendências Internacionais e Administração”, Brasília, 1994.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL, Ministério da Fazenda, “Propostas de Reforma Tributária Apresentadas ao Congresso Nacional - Consolidação- 1993/94”, Coordenação Geral de Estudos Econômicos-Tributários-COGET, Brasília, mimeo., agosto/1994.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL, Ministério da Fazenda, Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributário “ Consolidação de Propostas de Reforma Tributária: estudo analítico de propostas de revisão constitucional, Brasília, mimeo., 1996.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL, Ministério da Fazenda, Escola de Administração Fazendária. “Um Perfil da Administração Tributária Nacional”, Brasília, Julho de 1995.

SILVA, Mário Tinoco. “A Reforma Tributária do Ponto de Vista dos Estados e do Distrito Federal”. Tributação em Revista, ano 4-nº 14, Brasília, outubro e dezembro de 1995.

STEINMO, Sven, *Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven, Yale University Press, 1993.

TREISMAN, Daniel, *Crises and Stability in Federal States: a game-theoretic analysis*, Harvard University, mimeo, 1996.

UNAFISCO SINDICAL, . “A Pseudo-Reforma Tributária do Governo”, AFTN Notícias, AnoIII-nº 67, Brasília, 04/09/95

VERSANO, Ricardo. “ A Tributação do Comércio Interestadual: ICMS Atual Versus ICMS Partilhado. IPEA, mim. Brasília, 1995.

WEAVER, R. Kent e Bert Rockman orgs. (1993), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the US and Abroad*, Washington, Brookings Institution.

WEIR, Margareth, “Ideas and the politics of Bounded Rationality”, in S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth, Structuring politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.