

# A POLÍTICA DA REFORMA TRIBUTÁRIA: Federalismo e Mudança Constitucional

Sérgio de Azevedo  
Marcus André Melo

## Introdução

O estudo da formação de políticas de tributação só recentemente tem atraído interesse na área da Ciência Política (Rose e Karran, 1986; Peters, 1991; Steinmo, 1993). As transformações estruturais ocorridas nos anos 80 no que se refere à redução do papel do Estado na economia, num quadro de crise fiscal, conferiram grande centralidade às questões relativas à taxação. Inaugurando um ciclo internacional de grande envergadura, reformas tributárias importantes foram implementadas nos países capitalistas avançados nos anos 80 e início dos anos 90. Na América Latina, o primeiro ciclo de reformas teve lugar no início da década de 60. Após um longo interstício, assistiu-se, 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.<sup>1</sup> A estabilidade monetária na região, por outro lado, introduziu uma nova transparência social que conferiu forte visibilidade aos desequilíbrios fiscais existentes. No Brasil,

as formas perversas de resolução do conflito distributivo por meio da inflação — e que beneficiavam não só os setores financeiros, mas também os governos nos seus vários níveis — inviabilizaram-se, exacerbando os problemas fiscais, sobretudo nos governos estaduais (Bacha, 1994).

As iniciativas reformistas no campo tributário e fiscal no período recente são numerosas e, efetivamente, sugestivas da centralidade que esse tema passa a ter na agenda pública brasileira. No período pós-Constituinte assistiu-se a episódios importantes de iniciativas de reformas tributárias e fiscais. No governo Collor, o conjunto de medidas recomendado pela Comissão Executiva da Reforma Fiscal, e aquelas conhecidas como "emenda", que não foram continuadas devido ao *impeachment* do presidente. Durante a revisão constitucional de 1993 e 1994, os projetos de emenda constitucional que também malograram. Durante os governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, a criação e prorrogação sucessiva do Fundo Social de Emergência (depois rebatizado Fundo de Estabilização

Fiscal) e do Imposto Provisório de Movimentação Financeira (IPMF, depois rebatizado CPMF), além da proposta de emenda constitucional da reforma tributária encaminhada ao Congresso em 1995.

O presente artigo tem dois objetivos. Em primeiro lugar, busca explorar analiticamente as especificidades do processo decisório das reformas tributárias. Em segundo, pretende caracterizar empiricamente o conjunto de interesses em jogo e o padrão de interação política entre eles nessa arena específica. A discussão tem como referência específica as iniciativas de reforma constitucional no campo tributário, com ênfase na emenda constitucional da reforma tributária de 1995-97. Por arena política da reforma entende-se tanto a arena congressual — onde, em última instância, serão tomadas as decisões de reforma relevantes — quanto as arenas extracongressuais — onde os interesses interagem em espaços não sujeitos à regra majoritária. A tramitação legislativa do projeto de emenda constitucional não é discutida, uma vez que ele não havia sido votado na Câmara dos Deputados no momento em que este artigo foi concluído. A análise apresentada se constitui em uma caracterização preliminar de uma discussão mais abrangente que incluirá também como objeto o processo legislativo da reforma e as relações executivo-legislativo ao longo desse processo.

## 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, p. 12)

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, p. 2). A relativa "invisibilidade", e incerteza quanto aos impactos, da renúncia fiscal e dos impostos indiretos — o que vale também para o chamado imposto inflacionário (Bacha, 1994) — constituem um incentivo para que os atores políticos e elites burocráticas escolham esses mecanismos em lugar de instrumentos que produzem maior conflito.

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, os ônus fiscais 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, se não simétrica, da 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 (1991, p. 2), 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 à "política das idéias", ao papel desempenhado por ideologias (econômicas) e pelo consenso de especialistas (Beam, Conlan e Wrightson, 1990; cf. também Weir, 1992, e 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, pode-se argumentar que a *rationale* para a delegação se torna mais forte.

Esse ponto é crucial para que se possa analisar convergências recentes entre especialistas na área de finanças públicas e administração tributária, e o papel desempenhado por agências multilaterais, mediante programas de cooperação técnica, 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 apresenta um quadro tentativo dos padrões de decisão que podem resultar em função do grau de complexidade técnica e da visibilidade da questão objeto de decisão para os atores relevantes. Essa visibilidade tem a ver não só com a incidência concentrada de custos e benefícios nos cidadãos, como também com a centralidade da questão na agenda pública.

Pode-se identificar quatro arenas possíveis, que sumariamos abaixo, de forma auto-explicativa. Alguns exemplos de outras áreas que não a tributária são oferecidos tentativamente, para facilitar a argumentação.

**Figura 1**

		Visibilidade da questão na agenda política	
		BAIXA	ALTA
Complexidade técnica da política	BAIXA	A	B Ref. universitária Ref. administrativa Ref. previdência
	ALTA	C Mercosul Navegação de cabotagem	D Ref. tributária

*Arena A:*

- Arena privilegiada de política distributiva; grupos de interesse fazem *lobby* sem encontrar resistências; coalizões de não interferência mútua entre os atores;
- Maior propensão à manutenção do *status quo*;
- Dificuldades de surgimento de propostas de reforma com legitimidade política.

*Arena B:*

- Maior propensão à "ideologização" do processo de reforma, com forte polarização de posições;
- Surgimento de fortes propostas concorrentes, marcadamente diferenciadas;
- Mobilização de atores para o veto por parte de atores políticos relevantes.

*Arena C:*

- "Desideologização" do processo de reforma;
- Centralidade do papel dos especialistas na formulação das propostas;

- Maiores possibilidades de recurso a mecanismos de persuasão de parlamentares e elites burocráticas mediante argumentos de natureza técnica;
- Atuação de burocracias insuladas com legitimidade técnica, capazes de influenciar atores políticos relevantes.

*Arena D:*

- Atuação dos especialistas como árbitros entre os diversos atores envolvidos em virtude da existência de projetos concorrentes de difícil comparação para não-especialistas;
- Apoio e oposição de diversos atores baseados em lealdades externas mais que em considerações específicas sobre a política em pauta;
- Situação propícia à não-política, incrementalismo, e paralisia decisória pelas incertezas associadas aos resultados das políticas.

As políticas dispostas no lado direito do diagrama, por terem maior visibilidade política, são as que têm maior custo para a formação de coalizões vencedoras. As políticas de maior complexidade técnica, por sua vez, apresentam barreiras à entrada dos não-especialistas, as quais, se combinadas com forte visibilidade, podem levar à paralisia decisória.

As reformas tributárias parecem se enquadrar na situação D, dependendo do grau de politização das questões federativas, fator que determina fortemente a visibilidade do *issue*. No caso da reforma constitucional recente, típica de uma situação pós-autoritária, pode-se afirmar que ela se caracteriza por média centralidade política do *issue* (daí sua localização intermediária na figura) 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.<sup>2</sup> Com efeito, a dinâmica institucional dos legislativos e os conhecidos mecanismos de controle de agenda podem facilitar ou impedir reformas. As variáveis citadas são relevantes para a análise da formação da agenda no executivo.

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 levantada, 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 deste 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 tributário.

*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, 1997). A reforma tributária fornece um caso exemplar para a análise desses pontos pela centralidade que as questões federativas adquirem na sua discussão. Entendemos consocialismo na forma, já consagrada, proposta por Lijphart (1984), ou seja, como um sistema político voltado para a proteção de minorias e a moderar a regra majoritária. Lijphart enumera um conjunto de traços definidores do consocialismo: *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).

Nos casos polares citados por Lijphart — 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 em termos do bloqueio do que da tomada e implementação de decisões. A imagem de concentração e verticalismo, se não 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, p. 23)

Stepan (1997), em contribuição recente, mostra, com dados comparativos, que o sistema federativo brasileiro é um dos mais descentralizados ou *majority-constraining* existentes. O autor leva em consideração quatro variáveis: o grau em que o sistema de partidos é nacional em sua estrutura de incentivos; o grau em que *policy-making* é constitucionalmente alocado às subunidades da Federação; a amplitude do escopo de políticas a cargo da câmara de representação territorial; e o nível de super-representação política nessa mesma câmara. O reconhecimento dos elementos consocialistas como uma variável independente que determina a visibilidade do *issue* na agenda política permeará a análise empírica apresentada abaixo.<sup>3</sup> O tratamento extensivo desses elementos durante a tramitação legislativa das reformas constitucionais recentes foge ao escopo do presente trabalho.

### A formação da agenda da reforma tributária: da CERF à revisão constitucional

O processo de formação da agenda da reforma tributária dos anos 90 representa, em grande medida, uma desconstrução da agenda que balizou os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88. Fortemente descentralizante, complexa e expansionista do ponto de vista das instituições fiscais, e redistributiva e inclusiva do ponto de vista social, essa agenda vai gradativamente cedendo lugar a uma agenda balizada pela necessidade de integração competitiva ao mercado internacional, simplificação e harmonização tributária, recuperação da capacidade fiscal e tributária da União, e enfoque atuarial do financiamento da política social.

Após a promulgação da Constituição de 1988, setores das elites políticas e burocráticas se mobilizaram em torno de duas idéias-força relacionadas mas não logicamente interdependentes: a da ingovernabilidade e a da necessidade de reformas pró-mercado. A discussão acerca da questão da ingovernabilidade assumiu grande centralidade no debate público em torno das reformas recentes. Mais do que isso, ela tornou-se um princípio ordenador do campo político.<sup>4</sup> A ingovernabilidade fiscal passou a ser invocada com base num duplo diagnóstico de rigidez fiscal e orçamentária, e de expansão crescente de direitos sociais e do gasto social sem previsão de novas fontes de financiamento.

As reformas pró-mercado difundiram-se no Brasil segundo um *timing* específico, sobredeterminado pelo processo de democratização no país. Este caracterizou-se por ter sido produto de um pacto interelites que se estendeu por um longo período de tempo, e sobretudo por ter precedido o processo de ajuste e estabilização econômica. Os custos do processo de barganha política e da disputa distributiva (entre empresários e trabalhadores organizados, setores e firmas, corporações e entes federativos) foram socializados e implicaram expansão fiscal e aceleração inflacionária. A agenda das iniciativas reformistas na Nova República reflete o impacto das novas demandas engendradas pela

democratização e pela existência de muitos *veto players* devido à fragmentação do sistema de representação e intermediação de interesses. As iniciativas de reforma pró-mercado voltadas para o ajuste fiscal, desregulamentação e liberalização foram, dessa forma, diferidas no tempo. No Brasil, as iniciativas de reforma econômica assumiram um formato mais pragmático e menos programático do que nos outros países.<sup>5</sup>

O processo de descentralização fiscal brasileiro também apresenta um *timing* específico que teve fortes repercussões sobre a formação da agenda de reformas. A descentralização fiscal precedeu o processo de estabilização econômica (Afonso, 1996b). Devido a essa *seqüência viciosa*, os efeitos perversos do novo federalismo fiscal pós-Constituinte — dentre os quais o descontrole das finanças estaduais e municipais — assumiram grande centralidade na agenda pública.

O novo arranjo institucional na área tributária decorrente da Constituição de 1988 significou, efetivamente, uma transferência real de renda da União para os estados e municípios (Piscitelli, 1989, p. 87; Dain, 1995, p. 44; Rezende, 1996a, p. 8).<sup>6</sup> Neste processo, os municípios foram os mais beneficiados, ocorrendo uma substancial perda relativa da União na participação da receita fiscal do país (Rosa, 1989, pp. 133-134). O tema central das elites políticas, empresariais e burocráticas em relação às novas normas constitucionais refere-se à transferência de recursos para estados e municípios sem a contrapartida do repasse de obrigações correspondentes (Afonso, 1995). Em outras palavras, a União teria perdido recursos, mas mantido os mesmos encargos (Oliveira, 1995, pp. 123-125).

Embora a União permanecesse praticamente com as mesmas atribuições anteriores à promulgação da Carta Magna, a sua incapacidade de manter os níveis históricos de investimentos em infra-estrutura e em políticas sociais acarretou uma espécie de "descentralização selvagem" de atividades para os governos subcentrais. Em função dessa perda no orçamento fiscal a partir de 1988, a União começou a lançar mão das chamadas "contribuições sociais" como um meio alternativo de arrecadar recursos

suplementares (Dain, 1995, p. 44; Oliveira, 1995, p. 137). Esta estratégia, desenvolvida ao longo dos últimos anos, tinha a vantagem, por um lado, de o governo federal não ter de repassar esses recursos para os estados e municípios, como ocorre na criação de novos impostos previstos na Constituição; por outro, essas contribuições poderiam entrar em vigor apenas três meses após sua aprovação, não exigindo o princípio da anterioridade para serem implantadas.<sup>7</sup>

O acirramento do comportamento defensivo do Tesouro Nacional acompanhou a forte deterioração das contas públicas e diminuição dos graus de liberdade fiscal do governo. Nesse contexto, os estados e municípios, e os ministérios da área social, passaram a se constituir em atores institucionais privilegiados do conflito fiscal federativo e intragovernamental. O aumento da participação das contribuições sociais na receita fiscal da União expressou o comportamento defensivo desta em relação às perdas que sofreu com o novo federalismo fiscal pós-1988.

A receita das contribuições sociais, que passou a representar mais da metade da receita tributária da União, começou a ser disputada pelo Tesouro. Concretamente, a disputa envolveu a forma de financiamento do Sistema Único de Saúde e a forma do pagamento dos encargos previdenciários da União, do custeio e pessoal do Ministério da Previdência. Boicotes e não-decisões pautaram o padrão de atuação do Tesouro em relação ao orçamento integrado da seguridade social.

A área fazendária e de planejamento do governo passou a se mobilizar em torno da questão da rigidez orçamentária e da necessidade de garantia de "receitas livres".<sup>8</sup> Com base no fato de que a União agora só podia dispor livremente de 10% do orçamento, o governo federal decidiu patrocinar iniciativas que visavam reter parcelas das transferências constitucionais aos estados e municípios e retirar parcelas dos recursos que compõem as fontes dessas transferências (Imposto de Renda de Pessoa Jurídica e Imposto sobre Produtos Industrializados) (Santos, Rua e Machado, 1993). Essa disputa federativa evoluiu gradativamente e ganhou

certa permanência com a criação, em 1993 — e as sucessivas prorrogações —, do Fundo Social de Emergência (transformado em 1996 no Fundo de Estabilização Fiscal).<sup>2</sup> Pela importância que essa disputa vem assumindo, podemos afirmar que ela se constitui em dimensão essencial do conflito fiscal e distributivo brasileiro (cf. também Sola, 1995).

No plano federativo mais amplo, observou-se forte expansão do gasto e do endividamento dos governos estaduais. Ancorados em bancos estaduais — o que lhes possibilitava agir como emissores líquidos de moeda — e dispondo de instrumentos para ampliar suas dívidas mobiliárias, os estados escaparam ao controle das autoridades monetárias. A questão das finanças subnacionais gradativamente passou a ter grande visibilidade na agenda pública, como fonte de ingovernabilidade fiscal.

Esse é o pano de fundo sobre o qual se formou a contra-agenda da reforma tributária no período pós-Constituinte. Essa contra-agenda está ancorada na idéia de ingovernabilidade fiscal, patologias fiscais associadas aos excessos descentralizadores (endividamento dos estados, guerra fiscal etc.) e colapso fiscal da União. Além disso, a nova agenda centra-se também nos requisitos de redução da carga fiscal global — e redução dos "55 impostos do país" — e, sobretudo, do "custo Brasil". Esta expressão passou a compor o repertório intelectual da nova agenda e sinaliza a necessidade de redução das contribuições sociais, de desoneração das exportações e de eliminação dos impostos cumulativos.

*Propostas de reforma: a construção da agenda e o monopólio dos especialistas*

A primeira iniciativa compreensiva de proposta de reforma fiscal no período pós-Constituinte ocorreu durante o governo Collor, com a criação da Comissão Executiva da Reforma Fiscal (CERF). Reunindo trabalhos de cerca de 50 especialistas, a CERF propôs um conjunto de medidas que passaram a constituir os termos da discussão pública em torno da questão: a criação de um Imposto sobre Valor

Adicionado (a partir da fusão do IPI, ICMS e ISS) pago no destino; a desoneração plena das exportações; a eliminação de contribuições sociais, com a privatização parcial da previdência social; a criação de uma Contribuição sobre Transações Financeiras (adotada depois como IPMF e CPMF) e, para custear a Previdência, a criação de um imposto sobre ativos e de impostos seletivos sobre energia elétrica e combustíveis, dentre outros.

Os trabalhos da Comissão, que implicaram mudanças em 33 artigos da Constituição, não foram apreciados pelo Congresso Nacional em virtude do *impeachment* do presidente Collor. No entanto, a proposta estava fadada ao malogro pela intensa resistência oferecida por setores da burocracia pública — notadamente, Receita Federal, Ministério da Previdência e BNDES<sup>10</sup> —, pelos governos estaduais<sup>11</sup> e pelas associações empresariais.<sup>12</sup>

O intenso debate público que acompanhou os trabalhos da CERF e as propostas que surgiram em virtude desse debate<sup>13</sup> forneceram as bases programáticas das propostas que foram debatidas na revisão constitucional de 1993-94. Nesta, apenas quatro emendas foram aprovadas, dentre as quais a que criava o Fundo Social de Emergência. Como ao executivo era vedada a iniciativa propositiva durante a revisão constitucional, as propostas de emenda revisional foram apresentadas por deputados.

Durante esse período, cerca de 60 propostas de reforma tributária tramitaram no Congresso Nacional (Secretaria da Receita Federal, 1994b), apresentadas por deputados e renomados economistas como Delfim Netto, José Serra, Roberto Campos e Francisco Dornelles. Além destes, parlamentares de peso como Luis Carlos Hauly, Benito Gama, Pedro Simon, Victor Faccioni, Luiz Eduardo, Roberto Freire, Flávio Rocha e Luiz Roberto Ponte possuíam propostas compreensivas de reforma constitucional. A senadora Eva Blay — suplente do então senador e ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso — apresentou o projeto, elaborado pelo economista Edmar Bacha, de reforma tributária do governo. O debate em torno da reforma tributária tornou-

se um monopólio dos deputados especialistas e de elites burocráticas.<sup>14</sup>

A Receita Federal — a principal elite burocrática especializada em questões tributárias — realizou uma avaliação das principais propostas e chegou à conclusão de que, quando se compara o impacto dessas propostas com a situação existente em 1993, há sempre uma diminuição da carga tributária global, estimada, naquele ano, em 22,92% do PIB (Secretaria da Receita Federal, 1996). Dentre as propostas analisadas naquele período, a de maior capacidade de arrecadação alcançaria 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 (uma queda de 22,92% para 13,12%), seguida das propostas do deputado Luiz Roberto Ponte, a chamada "emenda Ponte", que provocaria uma queda para 15,28%, do deputado Luiz Carlos Hauly (para 16,98%), do Instituto de Estudos Avançados da USP (para 17,08%), do Instituto Nacional de Assuntos Estratégicos (INAE) e da Força Sindical (para 18,5%), do Estado do Rio Grande do Sul (para 19,88%), da Comissão Executiva da Reforma Fiscal (para 21,48%), do deputado Germano Rigotto (para 21,66%) e, por fim, do Banco Mundial (Anwar Shah) (para 22,62% do PIB). Obviamente, as propostas listadas no trabalho da Receita Federal como sendo oriundas de várias entidades foram apresentadas por deputados identificados com estas instituições, ou ao menos com os projetos por elas elaborados (Secretaria da Receita Federal, 1996).

Excetuando a proposta oficial, apenas um pequeno número de emendas constitucionais na área tributária aparece com uma certa constância nas discussões do Congresso. A mais antiga e mais importante dessas propostas é a emenda do deputado Luiz Roberto Ponte, que se tornou um "cruzado" de seu projeto de reforma 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, se baseia fundamentalmente em impostos seletivos. Inicialmente, inspirou-se em um

imposto sobre transação financeira e, depois, incorporou impostos seletivos, totalizando seis impostos em suas versões mais recentes. Estes últimos são impostos que incidem sobre mercadorias e serviços de grande peso e com maiores facilidades de serem cobrados na origem, como é o caso dos cigarros, automóveis, bebidas, combustível, energia elétrica e telecomunicações.

A emenda Ponte encontrou grande aceitação e simpatia nos meios empresariais — especialmente em algumas associações comerciais estaduais e em inúmeros clubes de diretores lojistas<sup>15</sup> — em virtude de ser uma proposta de reforma tributária baseada em impostos não declaratórios.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> Contudo, a proposta mostrou-se inviável politicamente uma vez que retirava dos estados e municípios o controle sobre os impostos. Pelo projeto, a União deveria concentrar a arrecadação, cabendo aos estados e municípios apenas as transferências. Ademais, a emenda Ponte também não foi endossada pelo governo — embora tenha sido apresentada em 1995 como proposta oficial do PMDB — em virtude da resistência dos setores burocráticos, que enfatizavam que reformas não incrementais seriam foco de incertezas.<sup>18</sup>

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

A proposta FIESP/CUT sugere a desconstitucionalização dos impostos, privilegia os impostos diretos com progressividade e cria apenas um imposto sobre consumo (deixando em aberto a opção por um imposto sobre valor agregado, ou sobre vendas a varejo). Na verdade, a FIESP preferiria o imposto sobre vendas a varejo — conhecido na literatura como *sales tax* —, já que transferiria para o comércio todo o ônus da cobrança. Entretanto, para evitar possíveis atritos iniciais com as entidades patronais do comércio, optou-se por deixar em aberto a forma deste novo imposto sobre o consumo.<sup>19</sup>

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 ancora-se em medidas que visam à 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 estariam desnecessariamente onerados pela atual estrutura de tributos. Para tanto, propõe-se uma redução de impostos e a 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.<sup>20</sup>

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

Os setores empresariais que se articularam razoavelmente na revisão constitucional de 1993-94, inclusive com o emprego de propaganda na mídia incentivando a reforma, mantiveram-se pouco ativos na reforma de 1995. Em relação a esta, não há uma posição clara dos setores

empresariais como um todo, em virtude de sua incapacidade em constituir associações de cúpula e superar sua notória e histórica fragmentação de interesses. A indústria, o comércio e o setor financeiro exibem forte clivagem quanto à estrutura tributária. Assim, enquanto a indústria optaria pelo sistema americano de cobrança no varejo, os comerciantes, em contrapartida, prefeririam a cobrança de impostos na fábrica.<sup>21</sup> Em suma, os empresários, apesar da polêmica entre industriais e comerciantes (*sales tax versus* imposto cobrado na produção), focalizam suas demandas na desoneração da folha de pagamento e na eliminação de inúmeras "contribuições sociais". No entanto, as demandas empresariais foram subsumidas nos conflitos de natureza federativa que dominaram a agenda.<sup>22</sup>

Por fim, deve-se fazer menção à 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 funda-se 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.<sup>23</sup> A proposta prevê, também, o combate à evasão fiscal, a flexibilização do sigilo bancário, a autonomia da Receita Federal perante o Ministério da Fazenda e a integração dos cadastros das diferentes instituições públicas, objetivando tornar mais eficaz o processo de fiscalização dos tributos. Defende ainda que cada nível de governo tenha o seu próprio imposto de consumo: IPI federal, ICMS estadual e ISS municipal.

O conjunto de propostas apresentadas no período 1990-95 revela que a iniciativa propositiva em torno do tema ficou circunscrita a um conjunto de deputados especialistas. Esse mesmo padrão se revela também no debate em torno da

proposta de emenda constitucional apresentada pelo executivo em 1995.

*A proposta de reforma constitucional do executivo, 1995-97*

A proposta do executivo (PEC 175) foi enviada ao Congresso em agosto de 1995, em seguida ao período "plebiscitário" (Melo, 1997) de discussão das emendas da ordem econômica, e logo após o envio da Emenda Constitucional da Reforma da Previdência. Ao contrário das outras áreas da reforma, a PEC 175 exigiu um período excepcional de tempo para sua apreciação.<sup>24</sup> Esse atraso deve-se a três razões. A primeira é que, devido à derrota sofrida na área da previdência, o governo mostrou-se cauteloso e postergou a sua apreciação pela Câmara. A segunda razão deve-se à escolha de um relator que a equipe econômica rejeitava. A terceira e principal razão foram os irreconciliáveis conflitos federativos — que serão discutidos a seguir — ocorridos na negociação da proposta com os governadores. Esses dois últimos fatores levaram o governo a patrocinar a criação, pelo deputado Antônio Kandir (PSDB-SP), de uma Subcomissão de Reforma Tributária na Câmara, formada por notáveis especialistas em finanças públicas, em uma clara estratégia de *bypassing* o relator. Dessa comissão resultou um projeto de lei que, após aprovado (Lei Complementar 87/96), reuniu o conjunto de medidas de natureza infraconstitucional que estavam na proposta original. Devido ao impasse na negociação inicial da PEC 175, o deputado Kandir havia realizado um *survey* na Comissão de Finanças, identificando os mínimos pontos de consenso que serviram de base para a elaboração do projeto de lei.<sup>25</sup>

A PEC 175 mantém forte linha de continuidade com propostas anteriores, em particular, a proposta apresentada pelo governo durante a revisão constitucional de 1993-94. O projeto preliminar não logrou alcançar consenso na área fazendária e de planejamento do governo e foi objeto de discussões com os governadores estaduais.<sup>26</sup> A proposta governamental, segundo os seus mentores,<sup>27</sup> possui duas premissas básicas.

A primeira seria a manutenção da partilha da receita entre os três níveis de governo da Federação, acordada por ocasião da aprovação da Constituição de 1988 (Oliveira, 1995, pp. 151-152). Parte-se do suposto de que, na atual conjuntura, quaisquer tentativas de reverter este pacto, forjado 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, pp. 9-10).

A segunda premissa estaria vinculada à necessidade premente de proceder a reformulações no sistema tributário nacional, de modo a torná-lo mais adequado ao novo cenário brasileiro e internacional. Ao nível interno, trata-se de buscar a superação da crise fiscal, a diminuição do chamado "custo Brasil" e a diminuição das desigualdades regionais e sociais, dentre outras questões. Em relação ao quadro externo, tendo em vista o processo irreversível da globalização, o principal objetivo é tornar a economia brasileira não só mais competitiva, como mais atraente a novos investimentos internacionais.

A implementação dessa proposta tem objetivos de curto, médio e longo prazos. A curto prazo, trata-se de perseguir três grandes metas. Primeiro, desonerar as exportações, de modo a torná-las mais competitivas não só no que diz respeito aos bens industrializados — o que já vem ocorrendo desde a Constituição de 1988 (Oliveira, 1995, p. 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 taxação da agropecuária (porque são produtos que participam como insumos importantes para a produção de outras mercadorias e que compõem a "cesta básica").

Ao se desonerar as exportações, colocar-se-iam 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, tenha ocorrido uma queda gradual da alíquota média do ICMS praticado no país, passando dos 13% padrão para 7% (Rezende, 1996b, p. 11).

**Tabela 1**  
**Desoneração das Exportações.**  
**Estimativa das Perdas dos Estados**

<i>Estado</i>	<i>% perdas *</i>	<i>Estado</i>	<i>% perdas</i>
Acre	0,98	Minas Gerais	10,14 (7)
Amazonas	1,55	Espírito Santo	22,01 (3)
Pará	34,84 (1)	Rio de Janeiro	3,09
Rondônia	3,30	São Paulo	2,73
Amapá	28,46 (2)	Paraná	13,03 (5)
Roraima	0,74	Santa Catarina	5,32 (10)
Tocantins	0,49	R. G. do Sul	7,50
Maranhão	15,12 (4)	Mato Grosso	10,19 (6)
Piauí	1,12	M. G. do Sul	6,14 (9)
Ceará	3,78	Goiás	4,03
R. G. do Norte	4,06	D. Federal	0,08
Paraíba	0,52		
Pernambuco	1,87		
Alagoas	8,37 (8)		
Sergipe	0,72		
Bahia	4,44		

\* Perdas relativas: receita das exportações como % da receita do ICMS nos estados. Os números entre parênteses expressam o *ranking* das perdas.

Fonte: Subcomissão de Reforma Tributária do Congresso Nacional.

Ressalte-se, especialmente, os estados exportadores, como é o caso do Pará, Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso, Maranhão, Paraná, e Minas Gerais. Apenas os três primeiros concentram três quartos das perdas. Calcula-se em aproximadamente R\$1,5 bilhão as perdas anuais para os cofres estaduais decorrentes da isenção fiscal para os

produtos primários e semi-elaborados exportados em todo o país (Rezende, 1996a, p. 11). Para minorar estes "efeitos perversos", a proposta do governo propõe um mecanismo de compensação: a formação de um fundo especial, com duração de cinco anos, que atuaria de maneira regressiva.

O objetivo seria compensar parte destas perdas até que os estados mais atingidos se adaptassem à nova situação.<sup>28</sup>

A médio e longo prazos, 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 de que essa nova reforma tributária alargaria as bases da arrecadação, o que, eventualmente, poderia até significar, no futuro, 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", em que para um ator alcançar um ganho, outro teria de 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 (ICMS), nos níveis 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, p. 78), o que é parcialmente contemplado pela proposta oficial de reforma tributária. Embora ainda sem denominação oficial, este imposto, que teria uma alíquota estadual e uma outra federal, é atualmente conhecido como o novo ICMS. Em suma, um imposto com duas alíquotas.<sup>29</sup> Segundo as estimativas governamentais, o novo imposto teria uma alíquota menor que a soma daqueles dois impostos atualmente em vigor.<sup>30</sup>

Essa nova sistemática eliminaria 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 definirem uma alíquota permanente, impediriam a guerra fiscal, já que mesmo que um estado 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 freqüente da fraude conhecida como "passeio da nota fiscal" (Rezende, 1996a, p. 13).<sup>31</sup> O Senado deverá definir o percentual da alíquota estadual que caberá a cada um dos estados envolvidos em uma determinada operação interestadual. Partindo do princípio, já mencionado, de que obrigatoriamente o total da alíquota deve ser pago na origem, o contribuinte pagaria à 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 à 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 federal.<sup>32</sup> Este arranjo institucional seria não só uma maneira de evitar a sonegação nas operações interestaduais, como também uma forma de transferir recursos arrecadados nos estados produtores para os consumidores, ou seja, de viabilizar um tipo de política redistributiva entre regiões e estados da Federação.

Em suma, segundo a expectativa do governo, o novo ICMS — inicialmente um imposto tradicional cobrado na origem — traria, quando fosse totalmente implantado, maiores vantagens para os locais de destino das mercadorias e serviços. Assim, nas operações interestaduais — a médio e longo prazos —, a idéia seria privilegiar os estados consumidores (mais pobres) *vis-à-vis* os produtores (Quadros, 1995, p. 83). Haveria, ainda, uma outra possibilidade na proposta do governo para regular as

operações interestaduais: a criação de uma câmara de compensação entre os estados.

Nas suas versões iniciais, a proposta do executivo previa também a fusão do ISS municipal ao novo ICMS. Entretanto, a idéia — sobre a qual não havia consenso na equipe econômica — não vingou também em virtude do efeito combinado da pressão dos prefeitos e da Associação dos Secretários de Finanças das Capitais.<sup>33</sup>

### O cálculo do dissenso: interesses, atores, agendas

O jogo político em torno da proposta governamental está estruturado sobre dois eixos. O primeiro, de natureza federativa ou consocialista, será discutido na segunda parte desta seção. O segundo, de natureza programática e partidária, diz respeito ao conteúdo substantivo do projeto. Nesse eixo pode-se identificar duas questões substantivas: a repartição social dos tributos e o escopo — muito limitado — da proposta.

A questão da repartição social dos tributos é a principal questão levantada pela oposição ao governo. Oriunda, principalmente, da bancada parlamentar do Partido dos Trabalhadores e de setores sindicais vinculados à Receita Federal (Partido dos Trabalhadores, 1995; Unafisco Sindical, 1995, p. 2; Farias, 1995), a crítica refere-se ao fato de que, na proposta, as classes médias permanecem sendo as mais oneradas pelo imposto de renda e as classes trabalhadoras continuam a suportar a parte mais pesada da tributação: os impostos indiretos.<sup>34</sup>

A proposta do governo, na realidade, reflete um novo consenso entre elites burocráticas em todo o mundo em prol da utilização de tributos indiretos, como forma de não inibir os investimentos em um mundo globalizado (Peters, 1991).<sup>35</sup>

A segunda questão substantiva — a amplitude muito limitada da proposta do governo — parte de setores

majoritários do PFL e PPB, de parlamentares economistas conservadores e, sobretudo, das entidades empresariais.<sup>36</sup> Segundo este argumento, a reforma tributária encaminhada pelo governo federal seria muito acanhada na medida em que não enfrenta o problema das chamadas "contribuições sociais", nem reduz o número de impostos. Sob este prisma, o mais conhecido crítico da proposta oficial é o atual ministro da Indústria e Comércio, deputado Francisco Dornelles (PFL- RJ), além de Roberto Campos (PPB-RJ). Para esses setores, a discussão tributária não pode se restringir apenas ao orçamento fiscal, mas deveria englobar também, devido à sua magnitude, o orçamento da seguridade social — questão da qual a proposta de reforma do governo passa ao largo.<sup>37</sup> Enquanto o Brasil possui treze impostos — sete da União, três dos estados e três dos municípios —, o número das chamadas contribuições sociais estaria em torno de 20, 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, p. 101; Oliveira, 1995, pp. 135-136).

A questão essencial para esses setores é 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.

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, p. 11).<sup>38</sup> Lembram o caso da proposta inicial de reforma da previdência que, ao chegar ao Congresso, foi subdividida em várias partes. Assim, o desenho político da proposta implicou um projeto deliberadamente menos ambicioso, com impacto restrito ao orçamento fiscal, para ao menos garantir a modernização do sistema tributário. A parte das reformas

referente às contribuições sociais seria tratada durante a reforma da previdência.

É interessante frisar uma ressalva de caráter estrutural que vai em direção oposta à 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, professor 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 produtivo 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.<sup>32</sup>

A opção deliberada pela via da reforma constitucional para questões de natureza infraconstitucional é um ponto de grande interesse analítico. Caso o governo recorresse a leis complementares e leis ordinárias, poder-se-ia resolver vários problemas como, por exemplo, a desoneração dos créditos do ICMS, para investimento de capital; a adoção de uma legislação que evitasse ou diminuísse a guerra fiscal; a concessão de imunidade plena às exportações por meio de resolução do Senado federal etc. (Dornelles, 1994; Arzua, 1995; Panzarine, 1995). Em suma, poder-se-ia resolver várias distorções existentes no sistema tributário mediante legislação infraconstitucional, sem os desgastes e dificuldades decorrentes de uma reforma constitucional (Quadros, 1995, p. 81).

Esse paradoxo pode ser explicado por vários fatores. Primeiramente, pela agenda externa do governo, uma vez que o formato de reforma constitucional confere muito maior visibilidade às mudanças *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 ampla aprovação pública de seu programa.

No entanto, as dificuldades de encaminhamento do projeto no Congresso Nacional, em virtude de interesses federativos irreconciliáveis — que seguramente não foram antecipados 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 por intermédio do deputado Antônio Kandir enviou projetos de lei ordinária na área tributária tendentes a alcançar alguns dos objetivos embutidos na proposta de reforma constitucional em tramitação.<sup>40</sup> 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* areada reforma.

O segundo eixo estruturador do jogo político em torno da proposta refere-se ao eixo federativo ou consocialista. A proposta do executivo implica perdas concentradas em regiões e estados. Assim, afora a questão das perdas decorrentes da desoneração das exportações, existem aquelas resultantes da aplicação do princípio de destino, que deverá ser implantado aos poucos no novo ICMS. 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 adotem medidas corretivas e específicas.

Neste mesma linha, outra questão federativa importante é o impacto decorrente da implantação de alíquotas interestaduais uniformes. Segundo os críticos, esta medida ocasionará, a curto prazo, perdas enormes para os estados menos desenvolvidos, especialmente os 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 — dentre os quais se destaca a maior facilidade para a sonegação fiscal nas operações interestaduais —, este mecanismo de alíquotas preferenciais constitui um arranjo institucional redistributivo, ancorado na legislação 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 cinco anos, para compensar os estados exportadores das perdas de arrecadação decorrentes da isenção de imposto a ser concedida às exportações. Esse ponto foi objeto de fortes críticas dos governadores.<sup>41</sup> A questão central passou a ser, como aptamente denominou um observador, "uma guerra de números". A Receita Federal e o Ministério da Fazenda realizaram exaustivo balanço do impacto da reforma para os diferentes estados membros da Federação e entraram em negociações malogradas em torno da mensuração das perdas.<sup>42</sup>

A capacidade do governo de fazer "promessas críveis" (*credible commitments*) era reduzida devido às incertezas associadas aos números e aos mecanismos de compensação. O próprio mentor da proposta, Fernando Rezende, assinalou que a "reforma é tímida porque precisamos avaliar o resultado da criação do ICMS federal na arrecadação [...] para negociar a redução no número de impostos".<sup>43</sup>

Além das críticas que enfatizam possíveis perdas dos estados, há uma outra gama de questões relativas ao pacto tributário federativo. O primeiro argumento seria o de 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.

Dentre os argumentos de favorecimento da União está o de que a proposta oficial reserva para a União todo imposto de renda cobrado dos funcionários públicos federais, excluindo estados e municípios de qualquer participação nesta rubrica. Ainda nesse sentido, critica-se também a 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 relativa ao privilegiamento do governo federal diz respeito à regulamentação de 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, que são mais difíceis de aprovação. Por fim, uma das maiores críticas ao projeto de reforma tributária refere-se à proposta de mudança constitucional que flexibiliza as condições da União para a criação de novos impostos. Pela proposição oficial, retira-se a obrigação constitucional de a União repassar 20% da arrecadação de novos impostos para os estados e municípios. Além disso, abre-se a possibilidade da criação de impostos cumulativos ao nível da própria União.<sup>44</sup>

Outra dimensão do eixo federativo do jogo político diz respeito à guerra fiscal. A guerra fiscal é um efeito não antecipado do novo federalismo fiscal pós-Constituinte. Ao adquirir prerrogativas de estabelecer alíquotas diferenciadas de ICMS, os estados adquiriram grande autonomia política e econômica. Embora formalmente exista a necessidade de sua aprovação por unanimidade pelo CONFAZ, os governadores — fortalecidos politicamente no novo quadro político — passaram a ignorar esse requisito. A geometria das perdas e ganhos resultante é muito variada. Especialmente Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro<sup>45</sup> e, em maior ou menor intensidade, Ceará, Bahia e Rio Grande do Sul têm tido sucesso na atração de novos investimentos nacionais ou internacionais. Um dos exemplos sempre lembrados é o de Goiás, que nos últimos dez anos conseguiu atrair mais de 250 indústrias, criando 130 mil empregos e passando do 12º lugar para o 8º lugar em termos de participação no PIB nacional, em função de uma política explícita de incentivos fiscais.<sup>46</sup> A guerra fiscal, na realidade, só faz sentido contra o Estado de São Paulo, onde se concentra o parque industrial brasileiro. Esse estado aparece, então, como o grande perdedor.

A geometria política do conflito é portanto bastante variada. Tanto entre parlamentares federais quanto entre

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 e que, apesar de apresentarem um lado negativo, têm sido vitais para o desenvolvimento de alguns estados. Como assinalou o ex-presidente da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Cândido Procópio Lima Neto (PFL- RJ), o Estado do Rio de Janeiro "deve sair para a guerra fiscal, ainda que o CONFAZ não permita, senão vai tudo para São Paulo". O deputado Moreira Franco, por sua vez, assinalou com acuidade que a regra majoritária adotada pelo CONFAZ "protege sempre o mais forte".<sup>47</sup>

A "guerra fiscal", apesar de permitir ganhos pontuais regionais, produz uma situação coletivamente perversa por duas razões. Em primeiro lugar, a renúncia fiscal e a compressão da receita pública para baixo têm efeitos negativos em quadros de crise fiscal. Por outro lado, com a guerra fiscal, a lógica coletiva do desenvolvimento econômico torna-se 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 deles —, a renúncia fiscal deprime a receita pública agregada, deixando o país em seu conjunto em uma situação inferior àquela em que se encontrava antes. A guerra fiscal, portanto, pode ser modelada como um dilema do prisioneiro, em que ganhos coletivos de longo prazo são preteridos em prol de ganhos individuais de curto prazo. Como o horizonte temporal do cálculo político é reduzido ao ciclo eleitoral de curto prazo, o resultado é a defecção individual por parte dos governadores e a perpetuação do *status quo*. É curioso observar que a estrutura de preferências dos parlamentares — como retratada no *survey* realizado pelo deputado Antonio Kandir — sinaliza que, em sua maciça maioria (93%), eles estão de acordo com a introdução de mecanismos que coíbam a guerra fiscal.

## A geometria das perdas: consocialismo e ação coletiva

Consistente com o quadro analítico proposto no início deste artigo, a arena decisória da reforma tributária envolveu sobretudo atores institucionais e burocracias técnicas. A previsão do modelo analítico de um quadro propício à não-política, ao incrementalismo e à paralisia decisória (pelas incertezas associadas aos resultados das políticas) confirmou-se.

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.<sup>48</sup> A falta de paternidade da proposta, no entanto, é consistente com os achados de estudos comparativos. Como Peters (1991) observou argutamente, os parlamentares tipicamente não entrevêm dividendos políticos em matérias tributárias.

Nenhum dos ministros 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 se trata de um não especialista na área, permanece a questão de se ele tem desempenhado esta função *par default*. O principal mentor da proposta oficial do governo, como se viu, é o economista Fernando Rezende, atual presidente do IPEA, que representa setores da burocracia técnica do governo. Como nem o ministro Pedro Malan, da Fazenda, nem o ex-ministro José Serra e tampouco 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 em torno da proposta no seio da coalizão governamental. Parlamentares estratégicos da base

governista, como os deputados Mussa Demes — relator da proposta — e Luiz Carlos Hauly, e autoridades governamentais da área econômica, como o atual ministro da Indústria e Comércio, Francisco Dornelles, e o secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, são, em maior ou menor grau, críticos em relação à proposta oficial de reforma tributária.<sup>49</sup>

Consistente com o quadro analítico proposto no início deste artigo, a arena decisória da reforma tributária levou a uma situação de impasse e paralisia decisória. Em contraste com outras áreas da reforma, a PEC 175 sofreu descontinuidades em sua apreciação.<sup>50</sup> Como assinalado, esse atraso deveu-se aos irreconciliáveis conflitos derivados de elementos consociativos em nosso sistema político.

A chancela do governo à criação, pelo deputado Antônio Kandir (PSDB-SP), de uma Subcomissão de Reforma Tributária na Câmara, formada por notáveis especialistas em finanças públicas, constituiu-se em uma clara estratégia de *bypassing* o relator. O relator expressou publicamente sua insatisfação com a medida.<sup>51</sup> É bastante significativo — sinalizando o isolamento político do governo em torno do tema — que o deputado Mussa Demes, que assumiu o cargo de relator em meados de 1996, tenha se reunido apenas uma vez, e rapidamente, com o ministro Pedro Malan e conseguido ser recebido somente duas vezes pelo ex-ministro José Serra para discutir questões relativas à reforma tributária.<sup>52</sup>

A indicação do deputado Mussa Demes para a Relatoria é de grande interesse analítico porque aponta para os mecanismos consociativos assinalados. Sua escolha expressa um regra não-escrita em operação no Congresso Nacional segundo a qual medidas de interesse nacional e federativo devam ser relatadas por parlamentares do Nordeste, conferindo-lhes prerrogativas de "veto de minoria". A escolha representou uma escolha partidária do PFL nordestino.<sup>53</sup>

Duas questões analiticamente relevantes que permanecem é (a) se e em que medida o dissenso entre esses parlamentares estratégicos se traduz em clivagens na base

governista, sobretudo no que se refere ao PSDB e ao 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.

Como a análise empírica revelou, várias previsões do quadro teórico apresentado foram corroboradas. Devido à complexidade técnica e alta centralidade do tema na agenda pública, a reforma tributária tornou-se um quase monopólio legislativo de um conjunto de deputados especialistas em finanças públicas, adquirindo as burocracias técnicas espaço relevante neste processo. A disputa interburocrática entre a Secretaria da Receita Federal, o Ministério da Fazenda e setores do Ministério do Planejamento, em especial o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), é significativa.<sup>54</sup> O papel desempenhado pelos sindicatos de funcionários públicos no processo de reforma constitucional em curso também foi bastante significativo. Destacam-se, nesse processo, os fiscais da previdência (organizados na ANFIP) e os auditores fiscais do Tesouro Nacional (representados na Unafisco/Sindifisco). Sua capacidade de *lobby* sobre o Congresso e o próprio governo é bastante significativa. Pelas especificidades, já enfatizadas, da arena tributária, essa influência se manifesta sobretudo pela capacidade de interlocução técnica — produção e divulgação de trabalhos técnicos, livros, revistas, artigos e relatórios de especialistas (do quadro ou contratados) — e pela alta disponibilidade financeira que facilita a mobilização política em prol de suas causas.

Consistente com o quadro analítico proposto, os diversos atores institucionais envolvidos na reforma tributária se apresentam bastante fragmentados. Os governadores desejam fundamentalmente discutir as potenciais perdas geradas pela proposta federal. No caso da guerra fiscal, a estrutura de incentivos com que se deparam os governadores na disputa federativa expressa uma situação de *dilema do prisioneiro*, na qual nenhum governador, isoladamente, tem incentivos para se abster de praticar a renúncia fiscal. O resultado é a defecção unilateral por parte dos governadores e a perpetuação do *status quo*.

No caso das perdas resultantes da desoneração do ICMS (das exportações, da cesta básica, de bens de capital, dos produtos da agropecuária) e da mudança na sistemática de cobrança do ICMS (destino/origem), a situação é complexa e apresenta clivagens supra-regionais ou em qualquer outra dimensão política relevante. A geometria política das perdas é, portanto, extremamente variada, não permitindo a formação de coalizões vencedoras. A questão do efeito da multidimensionalidade sobre a formação de coalizões é um ponto extremamente conhecido na literatura ancorada na escolha racional. A observação do líder do governo de que "não dá para o governo impor um projeto [de reforma tributária], porque são muitos os interesses contrariados", é particularmente apta para descrever a situação. A fragmentação poderia facilitar uma imposição pelo governo se houvesse menos interdependências entre os *issues* e se esses fossem em menor número.

As dificuldades de formação de coalizões também resulta da complexidade técnica e de incertezas quanto à mensuração das perdas. Embora, como afirmou o deputado Dornelles, "cada governador analisará as propostas com a máquina de calcular na mão", esse cálculo envolve uma dimensão intertemporal (quanto tempo vai durar o fundo de compensação? que perdas o próprio fundo acarretará?), uma dimensão presente (qual é o valor das perdas?) e uma dimensão política (como a medida afetará as chances — de qualquer tipo — individuais dos governadores e parlamentares?). Devido a essas incertezas, os atores têm forte incentivo para maximizar ou blefar sobre o cálculo de suas perdas.

Como assinalado, a estrutura federativa confere quase poder de veto a estados isolados e situações isoladas (o caso mais significativo, como vimos, é o da 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". Apenas no que se refere à desoneração das exportações, essa conta representa R\$1,5 bilhão — embora as estimativas tenham chegado a R\$ 6 bilhões. No que se refere às outras perdas, os valores são proibitivos.

A questão do poder de veto merece um tratamento empírico e analítico mais aprofundado, por se tratar de um poder de veto não formal, ou seja, uma norma da cultura política. A rigor, essa norma pode ser interpretada como refletindo antecipadamente o constrangimento real representado pelo fato de que os estados menores têm maioria na última instância do processo decisório, o Senado. Uma modelagem formal da questão deveria buscar respostas para as questões: quais as possibilidades de retaliação por parte de um estado negativamente afetado? Estados grandes e pequenos se comportam de formas diferentes? 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 abstêm de impor custos aos outros?<sup>55</sup>

No que se refere aos municípios, observa-se estratégias extremamente defensivas, buscando resguardar os ganhos conseguidos na Constituição de 1988<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup> 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. A única manifestação formal sobre o tema da reforma tributária partiu da Associação Brasileira dos Secretários de Finanças das Capitais. Isso se explica pelo fato de que, nos municípios menores, os custos da elevação ou introdução de impostos locais são fortemente concentrados, acarretando forte ônus político para seus mentores. Nas capitais e municípios maiores, no entanto, tais custos são difusos e não levam à ação coletiva daqueles afetados.

Ao final deste artigo caberia uma nota comparativa sobre a reforma tributária brasileira. Analistas de reformas recentes nos países capitalistas avançados, tais com Peters (1991) e Beam, Conlan e Wrightson (1990), apontam um paradoxo.

Tais reformas, em sua maioria, implicaram benefícios difusos e perdas concentradas — o padrão exatamente oposto àquele típico de reformas tributárias anteriores. Como explicar que reformas com esse perfil possam vir a ser implementadas na medida em que enfrentam forte resistência por parte de grupos? A resposta desses autores é que a difusão de um novo paradigma de política de tributação produziu um consenso entre grupos de interesse de natureza pública e as elites técnicas e políticas em torno da "boa política pública".

Essa explicação contrasta com o caso brasileiro — embora o foco deste trabalho tenha sido a reforma da taxaço do consumo e não da renda —, caracterizado por forte descontinuidade e impasses. Embora observe-se, nesse caso, um papel igualmente importante das elites técnicas e burocráticas — e alguma convergência programática entre as propostas no âmbito mais geral —, verifica-se grande dissenso com raízes nos elementos consociativos da estrutura federativa brasileira. Na realidade, a questão federativa subsumiu as questões relativas à taxaço da renda. Essa conclusão nos leva a sugerir que a questão federativa está no cerne do conflito distributivo e, por extensão, do conflito político no país.

## NOTAS

<sup>1</sup> Cf. também Boylan (1996) e Berenztein (1996).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> A literatura baseada na escolha racional produziu análises recentes sobre o problema do federalismo de grande interesse analítico. Cf. Bednar, Eskridge e Ferejohn (1996), Treisman (1996) e Ordershook e Shvetsova (1997). Uma discussão teórica da questão está fora do escopo deste trabalho. Sobre o consocialismo brasileiro, conferir ainda o excelente trabalho de Couto (1997).

<sup>4</sup> Reformas institucionais e constitucionais são invocadas com base no diagnóstico de ingovernabilidade do sistema político brasileiro. Como argumentou o ex-presidente e senador José Sarney, defendendo a necessidade da revisão constitucional, se as reformas não forem feitas "o país ficará cada vez mais ingovernável". Para o presidente do Partido da Frente Liberal, "a Carta de 1988 é totalmente inflacionária". Cf. "PMDB reúne bancadas hoje", *Gazeta Mercantil*, 29/9/93, p. 6, e "PFL quer ajustes porque a Carta é inflacionária", *Relatório da Gazeta Mercantil*, 21/10/93, p. 3. Para uma discussão aprofundada cf. Melo (1995).

<sup>5</sup> A *débaucle* do governo Collor em 1992-93 e, no período recente, as crises cambiais do México (que substituiu o Chile como *show case* latino-americano para as agências multilaterais) e da Argentina deslegitimaram as abordagens mais ortodoxas da agenda neoliberal. Cf. Almeida (1995).

<sup>6</sup> Quando se agrupa os dois orçamentos (o 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 que, 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, se em 1988 o nível da carga tributária total do governo federal era de 14% do PIB, em 1994 este índice chegou a 17,3% (Secretaria da Receita Federal, 1995).

<sup>7</sup> Assim, ao lado dos 13 impostos previstos na Constituição — sete da competência da União, três dos estados e três dos municípios —, 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 o lucro das 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, paralelamente a esse processo, houve uma enxurrada de demandas judiciais de empresas alegando bitributação, além do aumento da inadimplência e maiores dificuldades para o fisco controlar as fraudes.

8 A questão da "crise das receitas livres" foi formulada de forma consistente por Raul Velloso em vários trabalhos. Cf. Velloso (1993a e 1993b).

9 Como assinalaram com grande perspicácia Afonso, Carvalho e Spíndola (1994, p. 45), esse conflito é não só federativo mas, em grande parte, intragovernamental, entre a área fazendária e sobretudo a área social: "inegavelmente a nova sistemática desse Fundo [Social de Emergência] aumentou o poder de barganha das autoridades econômicas, ao menos dentro do próprio governo federal. A maior parte dos recursos continua sendo destinada às mesmas ações a que antes estavam vinculados, *porém sujeitos ao escrutínio daqueles que elaboram e executam o orçamento. Deste modo, o FSE reforçou o papel das autoridades fazendárias para administrar e dispor sobre quando e quanto contratar e pagar às custas dessa fonte de receita*". Sobre a modelagem desse conflito como um jogo entre atores estratégicos, cf. Bacha (1994).

10 "BNDES teme perder fonte de recursos de longo prazo com extinção do PIS/PASEP", *Gazeta Mercantil*, 29/6/92, p.3; "Governo faz modificações e deve enviar projeto ao Congresso amanhã", *Gazeta Mercantil*, 15/7/92, p.3; "Propostas de emendas não representam consenso entre técnicos do governo", *Gazeta Mercantil*, 20/7/92, p. 6; "Briga barra reforma, afirma Luis Eduardo", *Folha de S.Paulo*, 7/92.

11 "Rio Grande do Sul estima perdas em US\$ 290 milhões", *Gazeta Mercantil*, 8/7/92, p. 3; "Isenções e créditos do novo IVA geram oposição de secretários estaduais", *Gazeta Mercantil*, 13/6/92, p. 3; "Dificuldades de aprovação no Congresso", *Gazeta Mercantil*, 9/7/92, p. 6; "Secretário da Fazenda do Paraná critica o projeto" e "Governador paulista critica falta de discussão da proposta", *Gazeta Mercantil*, 21/7/92, p. 7; "Federação do Comércio critica proposta do governo e faz sua própria", *Gazeta Mercantil*, 24/7/92, p. 3.

12 Entrevista concedida ao autor por Ary Osvaldo Mattos Filho, presidente da CERF. Cf. também "Apoio empresarial esbarra nos impostos sobre ativos e transações financeiras", *Gazeta Mercantil*, 26/6/92, p. 3

13 O mais importante evento realizado foi o Seminário Internacional sobre Política Fiscal, em que foi divulgada a proposta de reforma tributária da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) da USP, que contou com o apoio da FIESP e teve grande impacto nos meios técnicos.

14 Ressalte-se que, além de políticos de destaque nacional como Luiz Eduardo, Pedro Simon, Roberto Freire e Luiz Roberto Ponte, quase todos os renomados economistas que exercem mandatos parlamentares, como Francisco Dornelles, Roberto Campos, José Serra, Delfim Netto, dentre outros, apresentaram propostas 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 se destacam Gustavo Krause, Luis Carlos Hauly, Firmo de Castro, Mussa Demes, Benito Gama e Roberto Brandt. Em suma, havia virtual unanimidade em torno da necessidade de reformas urgentes na área tributária.

15 "Dificuldades políticas para aprovar a reforma fiscal na Federação", *Gazeta Mercantil*, 10/9/93, p. 3.

16 "Associações comerciais defendem o imposto único", *Gazeta Mercantil*, 15/7/92, p. 6.

17 Em outras palavras, o contribuinte não teria de declarar nada, não sendo necessário preencher formulários, que são objeto de críticas freqüentes por parte dos contribuintes. Além disso, a proposta desonera também os salários, o que beneficiaria tanto patrões como empregados. A proposta foi repudiada pelo CONFAZ em nota oficial. Cf. Assessoria Superior do Gabinete do Secretário da Fazenda (1993, pp. 31-32, anexo).

18 Outra proposta de certa ressonância é a do deputado Luiz Carlos Hauly, devido à 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 valoriza 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. Em 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, utilizava-se de impostos seletivos propostos pelo deputado Ponte para a União e enfatiza para os estados um imposto sobre vendas a varejo.

19 Entrevista concedida ao autor por Ruy Altenfelder, vice-presidente da FIESP.

20 *Idem*.

21 Entrevista concedida ao autor por Manuel Castro (PFL-BA), presidente da Subcomissão de Finanças da Câmara dos Deputados.

22 "CNI faz pressão para mudar reforma tributária", *Gazeta Mercantil*, 5/8/95, p. 8.

23 Entrevista concedida ao autor por Celso Daniel (PT-SP). O deputado foi um dos mentores da proposta de reforma tributária do PT.

24 No momento de conclusão deste artigo, a PEC ainda não havia sido encaminhada pelas lideranças para votação, e o governo manifestava claro desinteresse público pela sua sorte.

25 Pelo *survey*, 93% dos deputados são contra mudanças nos critérios de repartição dos tributos; 73% são a favor de uma alíquota única de ICMS para os mesmos produtos e serviços; 93% querem uma legislação contra a guerra fiscal;

60% são contra mudanças no princípio da arrecadação (origem/destino). O ponto mais polêmico foi a necessidade de tornar o imposto de renda mais progressivo: 47% dos parlamentares gostariam de diminuir a progressividade. "A reforma fiscal que o Congresso quer", *Gazeta Mercantil*, 31/5/95, p. 8.

26 "Proposta de mudanças tributárias ainda divide Fazenda, Planejamento e Receita", *Gazeta Mercantil*, 8/3/95, p. 6; "Briga entre PSDB e PFL atrasa reforma", *O Globo*, 3/8/95, p. 3; "Reforma tributária em clima de guerra", *O Globo*, 1/8/95, p. 3; "Estados vão definir a reforma tributária", *Folha de S.Paulo*, 7/8/95, pp. 1-5.

27 Palestra realizada por Fernando Rezende, técnico e atual presidente do IPEA, considerado o principal mentor da proposta de reforma tributária do executivo, na Escola Nacional de Administração Pública, 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.

28 A proposta inicial seria de R\$1,6 bilhão em 1996, o correspondente a 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*, 28/8/96, p. A-8).

29 Uma característica importante desse novo imposto refere-se à uniformidade de alíquota por mercadoria ou serviço em todo o país. Em outras palavras, cada tipo de mercadoria ou serviço terá a mesma alíquota em nível nacional. Outra inovação da proposta é que a soma das alíquotas, estadual e federal, será a mesma em todo o território brasileiro. Qualquer que seja a diferença da participação da União e dos estados no novo imposto, a

alíquota geral 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.

30 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, faria 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. Cf. Fernando Rezende (1996a) e as entrevistas concedidas ao autor pelo dr. Everardo Maciel, secretário da Receita Federal, e por Paulo Ramos Filho, coordenador da Coordenação Geral de Estudos Tributários (COGET).

31 No que se refere às 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. Dentre outros efeitos negativos, o fato de a 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 divulgado pela mídia em anos recentes das supostas vendas de milhares de sacas de açúcar oriundas de usinas localizadas em São Paulo para Manaus, açúcar que jamais saiu 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.

32 Para exemplificar, digamos que a alíquota federal seja 5% e a estadual 15%. Hipoteticamente, suponhamos que o Senado defina que todo o montante do imposto estadual resultante das vendas de açúcar oriundo dos estados do Nordeste para a Zona Franca de Manaus 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 este inclusive ser ressarcido em espécie pelo governo federal. Para um maior detalhamento deste mecanismo ver Varsano (1995) e Rezende (1996a, pp. 14-16).

33 Dados disponíveis mostram que o ISS é três vezes mais importante do que o IPTU, já que corresponde a 11% da arrecadação média dos municípios brasileiros; 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 São Paulo é maior do que o montante recolhido pela União em todo o país com o imposto de renda de pessoas físicas. Entrevista concedida ao autor por Fernando Pimentel, presidente da ABRASF.

34 Para enfatizar a perversa repartição social de tributos no Brasil e defender uma reforma de cunho redistributivista, o PT assinala, com dados divulgados pela Receita Federal, 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 de 17%, ao passo que nos países desenvolvidos é de 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 à média praticada pelo G-7 (33%), é mais do que o dobro da aplicação sobre

investimento de capital no país (Partido dos Trabalhadores, 1995).

35 "Igualdade social não se alcança por meio de política tributária, mas sim através de gastos do orçamento". Fernando Rezende, palestra citada. Cf. também Secretaria da Receita Federal (1994b, pp. 17-18).

36 "PFL já tem alternativa à proposta do governo", *O Globo*, 20/9/95, p. 5; "Proposta da FIPE agrada ao relator", *O Estado de São Paulo*, 8/11/95, p. A-4; "Empresários criticam a proposta do governo", *Folha de S. Paulo*, 20/8/95, pp. 1-17. Para a convergência entre a posição do relator e a posição da CNI e da Ação Empresarial, ver "Para relator, emenda do governo não passa", *Folha de S. Paulo*, 8/11/95, pp. 1-5.

37 Entrevista concedida ao autor por Francisco Dornelles.

38 "Porque a proposta tributária é tímida", *Gazeta Mercantil*, 28/9/95, p. A-8

39 Entrevista concedida ao autor pelo ex-secretário da Receita Federal, professor Osires Lopes Filho. Para o argumento reiterado pelos setores técnicos da Receita Federal — e da esquerda em geral — de que as distorções do sistema tributário, e sua regressividade, resultam em grande parte da má administração tributária, e que a ênfase na revisão constitucional representa falta de vontade política de fazer valer o sistema legal já existente, cf. Batista (1995).

40 A chamada Lei Kandir (Lei complementar 87/96, de 13/9/96) foi objeto de prolongadas discussões com técnicos das secretarias estaduais da Fazenda, em um contexto dominado pela renegociação da dívida dos estados. Para um minucioso relato do processo de sua formulação pelo autor da lei, ver "Kandir reage às pressões por maior repasse", *Gazeta Mercantil*, 20/8/95, pp. A-4 e A-5.

41 Devido às críticas de que os impostos de importação e exportação não representavam fonte estável para custear o

Fundo de Compensação, o governo decidiu alterar a fonte do Fundo para o IPI. "Governo desiste de compensação", *O Globo*, 16/8/95, p. 3.

42 "Estados fazem exigências para a reforma", *Folha de S. Paulo*, 8/8/95, pp. 1-6; "Governadores cobram detalhes do projeto", *Folha de S. Paulo*, 8/8/95, pp. 1-7; "Fundo de compensação poderá ter R\$6 bi", *Folha de S. Paulo*, 10/8/95, pp. 1-10; "Governadores querem mudar projeto" e "Perda dos estados ainda preocupa", *O Globo*, 23/8/95, p. 3; "Governadores querem controlar o IVA", *O Globo*, 26/7/95, p. 3. Após um ano de tramitação da lei, o debate sobre as perdas tornou-se extremamente acirrado e converteu-se em moeda política para a aprovação das reformas. Cf. "FEF transforma-se em moeda de troca contra lei Kandir", *Gazeta Mercantil*, 3/9/95, p. A-8.

43 "Porque a proposta tributária é tímida", *Gazeta Mercantil*, 28/9/95, p. A-8. Para riscos e incertezas como variável relevante nas reformas tributárias ver Ascher (1989).

44 Entrevistas concedidas ao autor por Nelson Pessuto, presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional (Unafisco/Sindifisco), e Aristófanes Holanda, assessor técnico do referido sindicato. 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.

45 É significativo que os governadores desses três estados tenham sido os mais ardorosos críticos das propostas de proibição da concessão de incentivos.

46 Informação do coordenador de estudos técnicos da Coordenação Geral de Estudos Tributários (COGET). Cf. também entrevista concedida ao autor pelo deputado Mussa Demes (PFL-PI).

47 "Deputados defendem a guerra fiscal", *Gazeta Mercantil*, 14/3/95, p. 7.

48 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. 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 feito na Assembléia Constituinte de 1988. Exigindo requisitos mais severos para o emendamento da Constituição, o processo rotineiro exige um exercício maior de barganha política *elogrolling*. 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, 1997).

49 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 oficial. Entrevista concedida ao autor pelo deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR).

50 No momento de conclusão deste artigo, a PEC não havia sido encaminhada pelas lideranças para votação, e o governo manifestava claro desinteresse público pela sua sorte. 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, 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 prazos veríamos os efeitos econômicos em geral, e na área fiscal em particular, da reforma tributária, traduzidos 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.

51 "Para relator, estados perdem com a proposta", *Folha de S.Paulo*, 7/9/95, pp. 1-6; "Relator quer mudar emenda tributária", *Gazeta Mercantil*, 27-29/10/95, p. A-9; "Para relator, emenda do governo não passa", *Folha de S.Paulo*, 8/11/95, pp. 1-5.

52 Segundo o deputado, o executivo deixou claro sua insatisfação para a Relatoria. Entrevista concedida ao autor pelo deputado Mussa Demes (PFL-PI).

53 "PFL atropela governo e faz relator", *O Globo*, 4/8/95, p. 3. Segundo o vice-líder do PFL, o deputado Kandir "acabou queimado porque foi identificado pelo Congresso como [...] homem de São Paulo".

54 Dessa disputa resultou uma divisão de trabalho em que a Secretaria da Receita Federal 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. Deve-se frisar que o papel da SRF 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.). Entrevista concedida ao autor por Everardo Maciel.

55 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, pp. 127-128). Cf. também Treisman (1996) e Bednar, Eskridge e Ferejohn (1996) para uma análise da questão *docommitment problem* do federalismo.

56 Entrevistas concedidas ao autor por Nelson Gasparini (PMDB-SP), presidente da Associação Brasileira de

Municípios e coordenador da Frente Parlamentar Municipalista no Congresso Nacional, e Vitor Vieira dos Santos, presidente da Federação Mineira de Associações Microrregionais de Municípios.

57 Segundo Fernando Pimentel, presidente da Associação Brasileira dos Secretários de Finanças das Capitais, partindo do suposto de 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. Entrevista concedida ao autor por Fernando Pimentel.

### BIBLIOGRAFIA

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

ABRUCIO, Fernando Luiz. (1994), O ultra-presidencialismo estadual brasileiro. Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas, XVII Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, MG, 23-27 de novembro.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. (1992), "Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil". *Política Fiscal*, CEPAL, 61.

\_\_\_\_\_. (1996a), Descentralização fiscal, efeitos macroeconômicos e função de estabilização: o caso (peculiar) do Brasil. Trabalho apresentado no VII Regional Seminar on Fiscal Policy, Santiago do Chile, CEPAL, janeiro.

\_\_\_\_\_. (1996b), "Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira". *Revista do BNDES*, 3, 5.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; CARVALHO, Luis e SPÍNDOLA, Lytha. (1994), "Fundo Social de Emergência: intenções e efeitos". *Tributação em Revista*, ano 3, 10, out.-dez.:39-49.

AFFONSO, Rui de Brito A. (1995), "A Federação no Brasil: impasses e perspectivas", in Rui B.A. Affonso e Pedro Luiz Barros Silva, *A Federação em perspectiva: impasses e perspectivas*, São Paulo, Ed. da Unesp/Fundap.

AFFONSO, Rui de Brito A. e SILVA, Pedro Luiz Barros. (1995), *Federalismo no Brasil: reforma tributária e Federação*. São Paulo, Ed. da Unesp/Fundap.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. (1995), Pragmatism by necessity: the Brazilian path of economic reform. Trabalho apresentado no seminário The Challenge of Democracy in Latin America: Rethinking State/Society Relations, Rio de Janeiro, 4-6 de outubro.

ALMEIDA, Sandra C. F. e CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. (1995), "As contribuições sociais e a reforma tributária", in Rui B.A. Affonso e Pedro Luiz Barros Silva, *Federalismo no Brasil: reforma tributária e Federação*, São Paulo, Ed. da Unesp/Fundap.

ARNOLD, R. Douglas. (1990), *The logic of congressional action*. New Haven, Yale University Press.

ARZUA, Heron. (1995), "Reforma tributária e finanças estaduais". *Tributação em Revista*, Brasília, ano 4, 11, jan.-mar.

ASCHER, William. (1989), "Risk, politics and tax reform", in Malcolm Gillis (ed.), *Tax reform in developing countries*, Durham, Duke University Press.

ASSESSORIA SUPERIOR DO GABINETE DO SECRETÁRIO DA FAZENDA. (1993), Análise da proposta de reforma tributária do deputado federal Luis Roberto Ponte: a proposta acaba com a autonomia

- financeira dos estados e municípios implodindo o sistema federativo. Porto Alegre, Afivesc.
- BACHA, Edmar. (1994), "O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro". *Revista de Economia Política*, 14, 1.
- BATISTA, Paulo Nogueira. (1995), "Estado e empresários: aspectos da questão tributária". *Novos Estudos Cebrap*, 41, março.
- BEAM, David R.; CONLAN, Timothy J. e WRIGHTSON, Margaret T. (1990), "Solving the riddle of tax reform: party competition and the politics of ideas". *Political Science Quarterly*, Winter.
- BEDNAR, J.; ESKRIDGE, W.N. e FERREJOHN, John. (1996), A political theory of federalism. Manuscrito.
- BERENZTEIN, Sergio. (1996), "Rebuilding state capacity in contemporary Latin America: the politics of taxation in Argentina and Mexico", in R. Korzeniewicz e W. Smith (eds.), *Latin America in the world economy*, Westport, Greenwood Press, pp. 229-248.
- BIRD, Richard M. (1992), "Tax reform in Latin America". *Latin America Research Review*, 27, 1.
- BOYLAN, Delia M. (1996), "Taxation and transition: the politics of the 1990 Chilean tax reform". *Latin American Research Review*, 31, 1.
- BRASIL. (1992), Comissão Executiva da Reforma Fiscal. Relatório.
- COUTO, Cláudio G. (1997), "A agenda constituinte e a difícil governabilidade". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 39.
- DAIN, Sulamis. (1995), "Visões equivocadas de uma reforma prematura", in Rui B.A. Affonso e Pedro Luiz Barros Silva, *Federalismo no Brasil: reforma tributária e Federação*, São Paulo, Ed. da Unesp/Fundap.
- DORNELLES, Francisco. (1993), "Cinquenta e quatro impostos". *O Globo*, 21/3/93.
- \_\_\_\_\_. (1994), "A reforma tributária". *O Globo*, 17/12/94.
- FARIAS, Fátima Gondim. (1995), "O segredo da reforma tributária". *Tributação em Revista*, Brasília, ano 4, 14, out.-dez.
- HALL, Peter. (1989), *The political power of economic ideas*. Princeton, Princeton University Press.
- HAULY, Luiz Carlos. (1992), *Modernizando o Brasil: simplificando o sistema tributário*. Brasília, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Publicações.
- \_\_\_\_\_. (1995), Proposta de emenda à Constituição nº 47. Brasília, Câmara dos Deputados, maio.
- KIEWIET, D.R. e McCUBBINS, M. (1991), *The logic of delegation*. Michigan University Press.
- KREHBIEL, Keith. (1991), *Information and legislative organization*. The University of Michigan Press.
- LAMOUNIER, Bolivar. (1996), "A democracia brasileira no limiar do século 21". *Pesquisas*, Fundação Konrad-Adenauer, 5.
- LIJPHART, Arend. (1984), *Democracies*. Yale University Press.
- LINHARES, Edmo Gomes. (1995), "A quem interessa acabar com o ISS?". *Tributação em Revista*, Brasília, ano 4, 12, abr.-jun.
- MELO, Marcus A. (1995), "Ingovernabilidade: desagregando o argumento", in Licia Valladares e Magda Prates, *Governabilidade e pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, pp. 23-48.

- \_\_\_\_\_. (1997), "O jogo das regras: a política da reforma constitucional, 1993-1996", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 12, 33: 63-87.
- MORROW, David. (1995), *Game theory for political scientists*. Princeton University Press.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. (1995), *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas, Ed. da Unicamp.
- ORDERSHOOK, P. e SHVETSOVA, O. (1997), "Federalism and constitutional design". *Journal of Democracy*, 8:27-42.
- PANZARINE, Clóvis. (1995), "Reforma tributária e vaidades". *Folha de S. Paulo*, 17/6/95.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. (1995), "Proposta de Reforma Tributária do PT", *Cadernos PT*, Diretório Nacional, Bancada Federal, Câmara dos Deputados, Brasília, outubro.
- PETERS, B. Guy. (1991), *The politics of taxation: a comparative perspective*. Cambridge, Blackwell.
- PIANCASTELLI, Marcelo e PEROBELLI, Fernando. (1996), "ICMS: evolução recente e guerra fiscal". *Texto para Discussão*, IPEA, 402.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio (org.). (1989), *O sistema tributário na nova Constituição; da crise financeira às perspectivas com o novo sistema*. Brasília, Ed. da UnB.
- PONTE, Luiz Roberto. (1995), *A proposta de emenda constitucional nº 46/95: modifica o sistema tributário nacional e o financiamento da seguridade social*. Brasília, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Publicações.
- QUADROS, Waldemir Luis. (1995), "A tributação indireta no Brasil", in Rui B.A. Affonso e Pedro Luiz Barros Silva, *Federalismo no Brasil: reforma tributária e Federação*, São Paulo, Ed. da Unesp/Fundap.
- REZENDE, Fernando. (1996a), "O processo da reforma tributária". *Texto para Discussão*, IPEA, 396.
- \_\_\_\_\_. (1996b), "Propostas de reforma do sistema tributário nacional". *Texto para Discussão*, IPEA, 420.
- ROSA, José Rui G. (1989), "Impacto financeiro da reforma tributária nos recursos disponíveis da União, estados e municípios", in R.B. Piscitelli (org.), *O sistema tributário na nova Constituição; da crise financeira às perspectivas com o novo sistema*, Brasília, Ed. da UnB.
- ROSE, Richard e KARRAN, T. (1986), *Taxation by political inertia*. Londres, McMillan.
- RIANI, Flávio. (1995), "As mudanças dos tributos em 1988". *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, 10, abr.-jun.
- SANTOS, M.H.Castro; RUA, Maria das Graças e MACHADO, E. (1993), *Interesses sociais, poderes constituídos na política fiscal e tributária dos governos Collor e Itamar Franco*. UnB.
- SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL, Ministério da Fazenda, Escola de Administração Fazendária. (1994a), *Sistema tributário: características gerais, tendências internacionais e administração*. Brasília, Ministério da Fazenda.
- \_\_\_\_\_, Ministério da Fazenda. (1994b), *Propostas de reforma tributária apresentadas ao Congresso Nacional — consolidação — 1993/94*. Brasília, Ministério da Fazenda, Coordenação Geral de Estudos Econômico-Tributários, mimeo, agosto.
- \_\_\_\_\_, Ministério da Fazenda, Escola de Administração Fazendária. (1995), *Um perfil da administração tributária nacional*. Brasília, Ministério da Fazenda, julho.
- \_\_\_\_\_, Ministério da Fazenda, Coordenação Geral de Estudos Econômico-Tributários. (1996), *Consolidação de propostas de reforma tributária: estudo*

analítico de propostas de revisão constitucional. Brasília, Ministério da Fazenda, mimeo.

SILVA, Mário Tinoco. (1995), "A reforma tributária do ponto de vista dos estados e do Distrito Federal". *Tributação em Revista*, Brasília, ano 4, 14, out.-dez.

SOLA, Lourdes. (1995), "Estado, regime fiscal e ordem monetária". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27, 10:29-59.

STEINMO, Sven. (1993), *Taxation and democracy. Swedish, British and American approaches to financing the modern state*. New Haven, Yale University Press.

STEPAN, Alfred. (1997), Toward a new comparative analysis of democracy and federalism. *Paper* apresentado à Conference on Democracy and Federalism, Oxford University, June.

TREISMAN, Daniel. (1996), Crises and stability in federal states: a game-theoretic analysis. Harvard University, mimeo.

UNAFISCO SINDICAL. (1995), "A pseudo-reforma tributária do governo". *AFTN Notícias*, Brasília, Ano III, 67.

VARSANO, Ricardo. (1995), A tributação do comércio interestadual: ICMS atual *versus* ICMS partilhado. Brasília, IPEA, mimeo.

VELLOSO, Raul Reis. (1993a), "Origens e dimensões da crise fiscal brasileira". *Estudos Econômicos*, 23:17-34.

\_\_\_\_\_. (1993b), "Rigidez orçamentária da União", in J.P.R.Velloso (ed.), *Brasil: a superação da crise*, São Paulo, Nobel.

VIEIRA, Pe. Antônio. (1995), *Escritos históricos e políticos*. São Paulo, Martins Fontes.

WEAVER, R. Kent e ROCKMAN, Bert (orgs.). (1993), *Do institutions matter? Government capabilities*.

WEIR, Margareth. (1992), "Ideas and the politics of bounded rationality", in S. Steinmo, K. Thelen e F. Longstreth, *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

## Listas dos entrevistados

Antônio Augusto de Almeida Prado, presidente da Associação Brasileira do Orçamento Público (ABOP).  
 Ary Oswaldo Mattos Filho, presidente da Comissão Executiva da Reforma Fiscal (CERF) no governo Collor.  
 Álvaro Solon de França, presidente da Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias.  
 Aristófares 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), primeiro 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 Genoíno, deputado (PT-SP).  
 José Rui Gonçalves 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 Bogeia, ex-coordenador da 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 Sindicato Nacional dos  
Auditores Fiscais do Tesouro Nacional.  
Osires Lopes Filho, ex-secretário da Receita Federal.  
Paulo Ramos Filho, COGET, Receita Federal.  
Vitor Vieira dos Santos, presidente da Federação Mineira  
das Associações Microrregionais de Municípios.  
Welson Gasparinni, presidente da Associação Brasileira dos  
Municípios (ABM).