



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

ERLENE MARIA COELHO AVELINO

**O IMPACTO DO FEDERALISMO E DOS CONFLITOS
DE IDEIAS NOS PROCESSOS DE REFORMA
TRIBUTÁRIA: ESTUDO SOBRE OS IMPASSES NO
ICMS**

Brasília,
2021

ERLENE MARIA COELHO AVELINO

**O IMPACTO DO FEDERALISMO E DOS CONFLITOS
DE IDEIAS NOS PROCESSOS DE REFORMA
TRIBUTÁRIA: ESTUDO SOBRE OS IMPASSES NO
ICMS**

Dissertação apresentada como pré-requisito para
obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da
Universidade de Brasília.

Orientadora: Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Brasília,
2021

ERLENE MARIA COELHO AVELINO

**O IMPACTO DO FEDERALISMO E DOS CONFLITOS
DE IDEIAS NOS PROCESSOS DE REFORMA
TRIBUTÁRIA: ESTUDO SOBRE OS IMPASSES NO
ICMS**

Dissertação apresentada como pré-requisito para
obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da
Universidade de Brasília.

Aprovada pela seguinte Banca Examinadora:

Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo - Orientadora
(Universidade de Brasília)

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coelho – Examinador interno
(Universidade de Brasília)

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva – Examinador externo
(Senado Federal e Instituto de Direito Público)

Brasília/DF, 28 de maio de 2021

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus por me dar força e inspiração todos os dias. Ao meu esposo, Thales, pelo amor incondicional, paciência diária e incentivo à minha dedicação acadêmica. À minha mãe, Maria Derlandes, e à minha irmã, Eloá, por sempre sonharem comigo e pela capacidade ilimitada de dar suporte a todos os meus objetivos.

À minha orientadora, Professora Suely Araújo, minha inspiração como acadêmica e profissional desde a graduação. Agradeço por todo apoio, disponibilidade, compreensão e conselhos. Aos professores que aceitaram prontamente participar da banca de qualificação e defesa, por contribuírem com a concretização dessas etapas.

A todos os professores e funcionários do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, que me auxiliaram durante o mestrado. Aos colegas de pós-graduação, em especial, Júlia Marinho Rodrigues, pela partilha e suporte acadêmico, inclusive para a realização desta pesquisa.

Agradeço também à Adriano Nóbrega, por toda colaboração dada desde o início da minha pesquisa. Teria sido muito mais difícil mergulhar no mundo da reforma tributária sem o seu auxílio. Aos especialistas que atuaram como juízes do código de análise documental, parte fundamental da pesquisa. Às pessoas que aceitaram ser entrevistadas e forneceram uma contribuição imensurável à dissertação. E a todos que, direta ou indiretamente, colaboraram com a conclusão deste trabalho. Muito obrigada!

RESUMO

Esta dissertação de mestrado se debruça sobre os impactos do federalismo e dos conflitos de ideias nos processos de reforma tributária. Busca-se compreender como esses dois fatores interagem para dificultar a aprovação de mudanças amplas no sistema tributário nacional. Para esse fim, foram rastreados os processos legislativos de cinco propostas de emenda constitucional sobre o tema PEC nº 175/1995, PEC nº 41/2003, PEC nº 233/2008, PEC nº 45/2019 e PEC nº 110/2019. A análise empreendida se concentra principalmente nos impasses relacionados ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). As disputas federativas em torno desse imposto, ao lado de fatores como o alto grau de incerteza quanto a ganhos e perdas e a desconfiança entre os atores, vêm se constituindo em um dos principais entraves para uma reestruturação do sistema tributário brasileiro. Foram analisadas notas taquigráficas de comissões parlamentares e outros documentos legislativos referentes ao tema e realizadas entrevistas com especialistas da área para confirmar informações e coletar novas percepções sobre a tramitação legislativa das matérias. Foi desenvolvido um código de análise documental que reflete as diferentes ideias e interesses dos atores, com base na concepção de sistema de crenças delineado pelo modelo do *Advocacy Coalition Framework*. Foram identificadas quatro coalizões atuando no subsistema do ICMS: coalizão da simplificação pura, dos guerreiros, do *status quo* e do equilíbrio federativo. Constatou-se que as crenças políticas dessas coalizões e os pontos centrais de resistência da reforma tributária se relacionam diretamente com os principais dilemas federativos envolvendo os estados brasileiros. As coalizões dos guerreiros e do *status quo* foram prevaletentes durante o período estudado e conseguiram bloquear os processos de reforma tributária analisados.

Palavras-chave: reforma tributária; federalismo; conflitos de ideias; ICMS; parlamento.

ABSTRACT

The present master's thesis focuses on the impacts of federalism and on the conflicts of ideas on tax reform processes. It seeks to understand how these two factors interact making it difficult to approve broad changes in the national tax system. For this purpose, the legislative processes of five constitutional amendment proposals on the subject were tracked: PEC n° 175/1995, PEC n° 41/2003, PEC n° 233/2008, PEC n° 45/2019 and PEC n° 110/2019. The undertaken analysis mainly focuses on the deadlock related to the Tax on Circulation of Goods and Services (ICMS). Federal disputes over this tax, along with factors such as high levels of uncertainty regarding gains and losses, and the distrust between the actors have been posing some of the main obstacles for the restructuring of the Brazilian tax system. Shorthand notes from parliamentary committees and other legislative documents related to the topic were analyzed and interviews were carried out with specialists in the field to confirm information and collect new perceptions about the legislative process of matters. A documentary analysis code was developed which reflects the different ideas and interests of the actors, based on the conception of a belief system outlined by the Advocacy Coalition Framework model. Four coalitions were identified operating in the ICMS subsystem: a coalition of pure simplification, of warriors, of status quo, and of federative balance. It was found that the political beliefs of these coalitions and that the central points of resistance of the tax reform are directly related to the main federative dilemmas involving the Brazilian states. The coalitions of warriors and of status quo were prevalent during the studied period and managed to block the analyzed tax reform processes.

Keywords: tax reform; federalism; conflicts of ideas; ICMS; parliament.

LISTA DE SIGLAS

Abimaq - Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos

Abit - Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção

Abrasf - Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais

ACF – Advocacy Coalition Framework

AEB - Associação de Comércio Exterior do Brasil

Anfip - Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias

CACB - Confederação Nacional das Associações Comerciais e Empresariais

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CCiF – Centro de Cidadania Fiscal

CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados

CGTB - Central Geral dos Trabalhadores do Brasil

Cibic - Câmara Brasileira da Indústria da Construção

Cide-Combustíveis – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CGT - Central Geral dos Trabalhadores

CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil

CNC - Confederação Nacional de Comércio

CNDL – Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNM – Confederação Nacional de Municípios

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

Comsefaz – Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do DF

Confaz – Conselho Nacional de Política Fazendária

CPRB - Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CSS – Contribuição Social para a Saúde

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DEM - Democratas

DRU – Desvinculação de Receitas da União

EMC – Emenda na Comissão

FDR – Fundo de Desenvolvimento Regional

Febraban - Federação Brasileira de Bancos

Fecomercio – Federação do Comércio

FEF - Fundo de Estabilização Fiscal

Fenafim - Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais

Fenafisco - Federação Nacional do Fisco Estadual

FER - Fundo de Equalização de Receitas

Fesesp - Federação de Serviços do Estado de São Paulo

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDR - Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

FNP – Frente Nacional de Prefeitos

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FSE - Fundo Social de Emergência

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

IBS – Imposto sobre Bens e Serviços

ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IFI – Instituto Fiscal Independente

IMF – Imposto sobre Movimentações Financeiras

IOF – Impostos sobre Operações Financeiras

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IRPF – Imposto de Renda da Pessoa Física

IRPJ – Imposto de Renda da Pessoa Jurídica

ISS – Imposto sobre serviços de qualquer natureza

ITCD - Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos

ITF – Imposto sobre Transações Financeiras

ITR – Imposto Territorial Rural

IVA – Imposto sobre Valor Agregado

IVC – Imposto sobre Vendas e Consignações

IVV – Imposto sobre Vendas a Varejo

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MP – Medida Provisória

OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

Pasep – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PLS – Projeto de Lei do Senado

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PPR – Partido Progressista Reformador

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PRS – Projeto de Resolução do Senado

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido Social da Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SDS - Social Democracia Sindical

UGT – União Geral dos Trabalhadores

Unale - União Nacional de Assembleias Legislativas

URV – Unidade Real de Valor

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Receita própria por esfera de governo	38
Figura 2 - Receita de contribuições sociais (% PIB)	40
Figura 3 - Receita tributária disponível (% PIB).....	40
Figura 4 - Carga tributária em % do PIB (1988-2014).....	41
Figura 5 - Distribuição do ICMS por região (1997-2015).....	44
Figura 6 - Evolução histórica do ICMS e da carga tributária bruta: 1968-2017	45
Figura 7 - Receitas disponíveis por nível de governo – Participação (%) do PIB 2002-2017	48
Figura 8 - Subsistema da Política Tributária	70
Figura 9 - Fatores para a paralisia do ICMS na Fase 1.....	134
Figura 10 - Fatores para a paralisia do ICMS na Fase 2.....	164
Figura 11 - Fatores para a paralisia do ICMS na Fase 3.....	189
Figura 12 - Gênero dos parlamentares com discursos codificados	233
Figura 13 - Partidos dos parlamentares com discursos codificados	233
Figura 14 - Estados dos parlamentares com discursos codificados.....	234
Figura 15 - UF dos representantes dos governos estaduais nas comissões	237
Figura 16 - Distribuição da receita atual de ICMS e ISS comparada à estimativa potencial do IBS	239
Figura 17 - Palavras mais frequentes no deep core	252
Figura 18 - Palavras mais frequentes no PC1	255
Figura 19 - Palavras mais frequentes no PC2.....	257
Figura 20 - Palavras mais frequentes no PC3.....	259
Figura 21 - Palavras mais frequentes no PC4.....	262
Figura 22 - Palavras mais frequentes no PC5.....	265
Figura 23 - Palavras mais frequentes no SA1	267
Figura 24 - Palavras mais frequentes no SA2.....	269
Figura 25 - Palavras mais frequentes no SA3.....	271
Figura 26 - Palavras mais frequentes no SA4.....	272
Figura 27 - Palavras mais frequentes no SA5.....	274
Figura 28 - Análise de cluster da codificação.....	276

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Lista de processos legislativos estudados	73
Quadro 2 - Relação dos entrevistados	79
Quadro 3 - Código de análise documental	86
Quadro 4 - Codificação da PEC nº 175/1995	107
Quadro 5 - Codificação da PEC nº 41/2003	140
Quadro 6 - Codificação da PEC nº 233/2008.....	170
Quadro 7 - Codificação das PECs nº 45/2019 e 110/2019.....	209
Quadro 8 - Coalizões do subsistema do ICMS.....	275

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Receitas Tributárias Estaduais por Ano.....	200
Tabela 2 - Taxa média anual de crescimento das receitas	201
Tabela 3 - Parlamentares com maior número de registros de codificação na Fase 1 ..	230
Tabela 4 - Parlamentares com maior número de registros de codificação na Fase 2 ..	230
Tabela 5 - Parlamentares com maior número de registros de codificação na Fase 3 ..	231
Tabela 6 - Parlamentares com maior número de registros de codificação na Fase 4 ..	232
Tabela 7 - Resultados do Deep Core	251
Tabela 8 - Resultados do PC1 por fase.....	253
Tabela 9 - Resultados do PC2 por fase.....	255
Tabela 10 - Resultados do PC3 por fase.....	257
Tabela 11 - Resultados do PC4 por fase.....	260
Tabela 12 - Resultados do PC5 por fase.....	263
Tabela 13 - Resultados do SA1.....	266
Tabela 14 - Resultados do SA2.....	268
Tabela 15 - Resultados do SA3.....	270
Tabela 16 - Resultados do SA4.....	272
Tabela 17 - Resultados do SA5.....	273

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	21
2.1. A DINAMICIDADE DO FEDERALISMO NO BRASIL	21
2.1.1. Federalismo: autonomia e poder compartilhado	22
2.1.2. O federalismo fiscal.....	25
2.1.3. A federação brasileira	27
2.1.3.1. <i>O federalismo no Brasil antes de 1988</i>	28
2.1.3.2. <i>As bases institucionais do federalismo brasileiro e o debate na literatura</i> 30	
2.2. O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E O FEDERALISMO.....	35
2.2.1. Os debates sobre tributação na Constituinte.....	36
2.2.2. O sistema tributário brasileiro estabelecido em 1988.....	37
2.2.3. O ICMS e a capacidade fiscal dos estados.....	42
2.2.4. Por que não se aprova uma reforma tributária no Brasil? Algumas respostas da literatura	50
2.3. O PODER LEGISLATIVO FEDERAL NO BRASIL	53
2.3.1. O Poder Legislativo federal além dos líderes partidários	54
2.3.2. A atuação do parlamento brasileiro	57
2.4. O PAPEL DAS IDEIAS NOS PROCESSOS DECISÓRIOS E A DINÂMICA INSTITUCIONAL.....	59
2.4.1. Dependência de trajetória e mudança institucional gradual	60
2.4.2. Ideias e instituições.....	61
2.4.3. O <i>Advocacy Coalition Framework</i> e o sistema de crenças	63
3. METODOLOGIA.....	68
3.1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	68
3.2. ESTUDO DE CASO E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	70
3.3. HIPÓTESES TRABALHADAS.....	74
3.4. COLETA DE DADOS.....	77
3.5. ANÁLISE DOS DADOS	80
3.6. A CONSTRUÇÃO DO CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL.....	82
3.7. O CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL.....	85
3.7.1. <i>Deep core</i>	88
3.7.2. <i>Policy core</i>	91

3.7.3. <i>Secondary aspects</i>	94
3.8. LIMITAÇÕES	97
4. FASE 1: PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 175/1995	99
4.1. EVENTOS RELACIONADOS	99
4.2. A PEC Nº 175/1995	105
4.3. O PROCESSO LEGISLATIVO	110
4.3.1. Período 1: 1995 a 1998.....	110
4.3.2. Período 2: 1999 e 2000.....	121
4.4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A FASE 1	129
5. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 41/2003	135
5.1. EVENTOS RELACIONADOS	135
5.2. A PEC Nº 41/2003	139
5.3. O PROCESSO LEGISLATIVO	143
5.3.1. A tramitação na Câmara dos Deputados	143
5.3.2. A tramitação no Senado Federal.....	154
5.3.3. Paralisia da proposta na Câmara dos Deputados.....	158
5.4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A FASE 2	159
6. FASE 3: PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 233/2008	165
6.1. EVENTOS RELACIONADOS	165
6.2. A PEC Nº 233/2008	168
6.3. O PROCESSO LEGISLATIVO	173
6.4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A FASE 3	184
7. FASE 4: PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 45/2019 E 110/2019	190
7.1. EVENTOS RELACIONADOS	191
7.2. A COMISSÃO ESPECIAL DA PEC Nº 293/2004	201
7.3. AS PECS Nº 45/2019 E 110/2019	206
7.4. OS PROCESSOS LEGISLATIVOS	214

7.4.1.	Câmara dos Deputados.....	214
7.4.2.	Senado Federal	217
7.4.3.	Outra paralisa decisória?	220
7.5.	CONSIDERAÇÕES SOBRE A FASE 4.....	222
8.	RESULTADOS DO PROCESSO DE CODIFICAÇÃO.....	225
8.1.	ATORES.....	226
8.1.1.	Poder Executivo.....	227
8.1.2.	Parlamentares	228
8.1.3.	Governos Estaduais	236
8.1.4.	Governos Municipais.....	243
8.1.5.	Empresariado.....	244
8.1.6.	Sindicatos	246
8.1.7.	Comunidade Científica.....	247
8.1.8.	Juristas e Tributaristas	248
8.1.9.	Fisco	248
8.1.10.	Considerações sobre os atores	249
8.2.	CRENÇAS.....	250
8.2.1.	<i>O deep core</i>	251
8.2.2.	<i>O policy core</i>	253
8.2.3.	<i>Secondary aspects</i>	265
8.3.	IDENTIFICAÇÃO DAS COALIZÕES.....	274
8.3.1.	Coalizão da Simplificação Pura.....	276
8.3.2.	Coalizão dos Guerreiros	277
8.3.3.	Coalizão do <i>Status Quo</i>	277
8.3.4.	Coalizão do Equilíbrio Federativo.....	278
8.3.5.	As Coalizões e o bloqueio do ICMS nas reformas tributárias.....	278
9.	CONCLUSÕES.....	281
	REFERÊNCIAS.....	290

1. INTRODUÇÃO

A necessidade de uma reforma tributária é um tema recorrente no Brasil. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, todos os presidentes eleitos demonstraram interesse em promover mudanças substanciais no sistema tributário brasileiro, tendo em vista os entraves para o desenvolvimento econômico e os problemas distributivos que as distorções desse sistema provocam. No entanto, as tentativas concretas de alterações constitucionais amplas e estruturais não obtiveram êxito. Medidas pontuais na legislação foram aprovadas, mas têm demonstrado não serem suficientes para lidar com os complexos problemas que envolvem a questão tributária no Brasil.

No discurso público, a urgência da reforma tributária é opinião praticamente consensual. Não obstante, essa tem sido uma das matérias com maiores dificuldades de avanço no Congresso Nacional. Os diagnósticos sobre o sistema tributário brasileiro, em geral, são negativos, mas os atores propõem diferentes soluções para os problemas, buscando atender seus próprios interesses e valores, refletidos em ideias. O nível de conflito é muito alto e o ganho de determinados setores, grupos sociais e entes federativos geralmente implica perdas para outros.

Os processos decisórios da reforma tributária envolvem diferentes visões de mundo, preferências políticas e objetivos, além de disputas técnicas, incertezas e desconfianças entre os atores. Dessa forma, esse é um tema em que conflitos de ideias acabam travando medidas que visam a uma reforma abrangente no sistema tributário. Em campos tecnicamente complexos, ambíguos e marcados pela incerteza, como o tributário, as ideias ganham uma relevância ainda maior na percepção e resolução dos problemas. De acordo com os postulados do paradigma da racionalidade limitada¹, as ideias podem ser vistas como importantes filtros cognitivos, os quais simplificam e selecionam as informações segundo determinados vieses.

No que corresponde aos conflitos, Friedmann (2003) identifica uma inconsistência básica nas reformas tributárias: os entes federativos desejam elevar sua arrecadação e realizar ajustes fiscais por meio de instrumentos tributários, enquanto o

¹ Herbert Simon (1947 apud JONES, 2003) propôs o paradigma da racionalidade limitada. A leitura central é que as pessoas procuram ser racionais, mas são restringidas por uma capacidade cognitiva limitada e informações incompletas. Os responsáveis pelas decisões normalmente não consideram todas as alternativas e consequências, pois enfrentam limitações de atenção, memória, compreensão e comunicação em um ambiente cheio de incertezas (MARCH, 2009)

setor privado reclama dos custos tributários, da litigiosidade do sistema e da perda de competitividade. Além disso, a simplificação e harmonização tributária, vistas como essenciais para atenuar as distorções da economia brasileira, geralmente, requerem maior centralização decisória, o que pode chocar com demandas por maior autonomia fiscal dos entes subnacionais.

O Brasil é uma federação e entre as condições necessárias para a existência de um sistema federativo está a presença de algum grau de descentralização fiscal, ou seja, a concessão aos entes subnacionais de determinado grau de autoridade para arrecadar tributos e realizar gastos públicos (SOARES; MACHADO, 2018), sendo o compartilhamento dessa autoridade entre os entes um dos principais desafios para o equilíbrio de uma federação (ARRETCHE, 2005; CRESPO, 2017).

A agenda de reforma tributária pode abranger diferentes categorias de tributos: tributação sobre o consumo de bens e serviços, renda ou patrimônio. No Brasil, os impostos estão concentrados na tributação sobre o consumo (impostos indiretos), o que acentua a regressividade² do sistema tributário brasileiro, o qual também é caracterizado por possuir baixa tributação sobre o lucro e uma baixa progressividade do Imposto de Renda de Pessoa Física (impostos diretos) (GOBETTI; ORAIR, 2016). As regras referentes aos impostos indiretos estão no centro do debate da reforma tributária no Brasil.

A tributação de bens e serviços no Brasil é composta por diversos tributos, os quais são divididos segundo bases de incidências e entes federativos diferentes. Assim, distintos tributos oneram a mesma base (CARVALHO; LUKIC; SACHSIDA; OLIVEIRA; LOZARDO, 2018), o que contribui para tornar o sistema cumulativo, complexo, desigual, ineficiente e caro (ARAÚJO, 2019).

Quase todas as propostas de reforma tributária debatidas no Congresso Nacional nas últimas décadas tiveram como ponto central mudanças nas regras do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Esse imposto, de competência dos estados, conforme o artigo 155 da Constituição Federal de 1988, é um dos mais problemáticos tributos brasileiros e alvo constante de disputa entre os governos estaduais (REZENDE, 2013). O ICMS sofreu mudanças pontuais desde 1988, mas pouco se avançou na resolução de seus problemas principais (LUKIC, 2017). Na realidade, essas mudanças acabaram produzindo contradições no sistema tributário, o que alterou

² A regressividade do sistema se deve à relação inversa entre o nível de renda do contribuinte e o peso da tributação. Tributos regressivos são aqueles em que a alíquota efetiva diminui na medida em que cresce a renda. O tributo será progressivo se ocorrer o oposto (GOBETTI; ORAIR, 2016).

gradualmente o desenho institucional do federalismo fiscal brasileiro e piorou a qualidade da tributação sobre o consumo no Brasil (LUKIC, 2017; REZENDE, 2009).

Por ser um imposto estadual com potencial alto de arrecadação, o ICMS gera conflitos federativos que aumentam os problemas fiscais das unidades federadas. No entanto, mesmo com esses graves problemas, os estados resistem em promover mudanças estruturais no ICMS e em abdicar de sua restrita autonomia decisória tributária (REZENDE, 2009; ELLERY JUNIOR; NASCIMENTO JÚNIOR, 2017).

Em face do exposto, observa-se que há relação entre o federalismo e os principais conflitos de interesses, valores e ideias que envolvem a reforma tributária. Depreende-se então que a influência ou não dos interesses regionais deverá ser considerada nas análises dos processos legislativos relativos ao tema.

Já há importante debate na ciência política a respeito do impacto que o federalismo pode ter sobre os processos decisórios das instâncias do governo central, como a reforma tributária. Por um lado, estudos comparados sobre federalismo consideram que as federações tendem a restringir as possibilidades de mudança do *status quo*, porque a autonomia dos governos locais dispersa o exercício da autoridade política, aumentando o poder de veto das unidades territoriais (STEPAN, 1999; TSEBELIS, 1999; LIPJHART, 2003). No caso do Brasil, há interpretações de que as instituições federativas instituídas pela Constituição de 1988 potencializariam os riscos de paralisia decisória, em razão do poder de veto de minorias regionais e da capacidade de influência dos governadores na atuação das bancadas estaduais parlamentares (ABRUCIO, 1998; STEPAN, 1999; LAMOUNIER, 1992; MAINWARING, 1993; AMES, 2003).

Por outro lado, há estudos que refutam esses argumentos e buscam demonstrar a limitada capacidade de veto dos governos territoriais no federalismo brasileiro (ARRETICHE, 2007, 2013; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009; ALMEIDA, 2005; MELO, 2005; JUNQUEIRA, 2010; NOGUEIRA, 2009; YOSHIDA, 2006; NEIVA; SOARES, 2013; SCHLEGEL, 2012). Segundo Arretche (2013), os legisladores cederiam mais aos acordos partidários do que aos interesses regionais. Essa visão vai na direção da literatura majoritária da ciência política brasileira, que aponta que o processo legislativo no Brasil está concentrado na figura do Presidente da República e dos líderes partidários e que isso explica a manutenção da governabilidade em um sistema que conjuga presidencialismo com multipartidarismo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, 1999; LIMONGI, 2006; PEREIRA; MULLER, 2003; RENNÓ, 2006; SANTOS, 2003).

Com base em Araújo e Silva (2012), este trabalho parte do pressuposto que o federalismo é um elemento institucional que pode levar à prevalência de posicionamentos conflitantes com a orientação dos líderes partidários. Isso quer dizer que, quando entram em pauta temas que envolvem disputas entre os entes federativos, os partidos políticos podem não ser suficientemente fortes a ponto de disciplinar o comportamento dos parlamentares.

Tendo em vista a contextualização apresentada até aqui, o objetivo geral desta pesquisa é compreender como as questões federativas e os conflitos de ideias sobre a reforma tributária interagem para gerar a paralisia decisória de mudanças amplas no sistema tributário nacional. Isto é, busca-se explicar como dois fatores que vêm sendo reconhecidos como causas para o fracasso de reformas tributárias no Brasil estão relacionados. A ênfase está nas características do federalismo brasileiro e no papel das ideias.

As ideias são abordadas neste trabalho a partir do conceito de “crenças”, proveniente do modelo do *Advocacy Coalition Framework* (ACF), que integra ideias e interesses materiais em uma mesma concepção. As crenças incluem um conjunto de valores básicos, suposições causais e diferentes percepções sobre os problemas (SABATIER, 1988).

Salienta-se também que, como estamos analisando processos legislativos, existe um desafio em avaliar o impacto de determinadas variáveis em casos de paralisia decisória como as reformas tributárias. Esse desafio pode ser enfrentado se considerarmos que não podemos resumir o exame da atuação parlamentar apenas às votações em plenário, mas contemplar também as diferentes fases do processo legislativo, examinando os debates em comissões parlamentares, as ideias apresentadas, os aspectos de conflito e cooperação, bem como os pontos de bloqueio das discussões. Ademais, é preciso levar em conta que as políticas envolvem negociações entre uma multiplicidade de atores, governamentais e não governamentais, sendo o parlamento um importante espaço de interação entre os atores interessados em determinada questão política.

Visando analisar a paralisia decisória de temas tributários no Poder Legislativo federal, a opção escolhida foi realizar um estudo de caso de um dos temas mais relevantes da agenda da reforma tributária: as dificuldades em aprovar alterações no ICMS. As propostas predominantes de reforma tributária no Brasil têm tratado da reestruturação ou extinção desse imposto, com o objetivo de criar de uma espécie de imposto sobre o valor agregado.

Serão estudados os processos legislativos das principais propostas de reforma tributária elaboradas após a Constituição de 1988. As reformas mais abrangentes normalmente demandam alterações constitucionais, dado que as diretrizes do sistema tributário nacional estão inscritas na Constituição Federal.

De todas as propostas de reforma tributária apresentadas desde 1988, três tiveram bastante repercussão no debate público: PEC nº 175/1995; PEC nº 41/2003; e PEC nº 233/2008. Além desses processos, serão examinadas as propostas em tramitação atualmente no Congresso Nacional (PEC nº 45/2019 e PEC nº 110/2019).

Ante o exposto, para a consecução do objetivo geral desta pesquisa, foram definidos os seguintes objetivos específicos: (a) identificar os principais atores - governamentais e não governamentais - envolvidos nos debates, apontando suas respectivas crenças em relação a questões que envolvem o ICMS; (b) desenvolver o estudo detalhado dos processos legislativos em análise e identificar os mecanismos causais que estão levando à paralisa decisória da reestruturação do ICMS; (c) identificar os atores políticos que exercem o papel de *veto players* de mudanças no ICMS dentro das reformas tributárias e averiguar a influência ou não dos fatores federativos no bloqueio da agenda no Congresso Nacional; (d) analisar as características de mudança e continuidade nas regras tributárias do ICMS desde a Constituição de 1988 a fim de identificar os tipos de mudança institucional que podem estar ocorrendo no federalismo fiscal brasileiro e as características de dependência de trajetória presentes na política tributária e; (e) identificar possíveis coalizões de defesa, aos moldes previstos no *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, e seus respectivos sistemas de crenças quanto ao ICMS.

Os principais dados utilizados nesta pesquisa são notas taquigráficas de reuniões e audiências públicas realizadas nas comissões em que tramitaram as PECs em estudo, documentos legislativos relativos às propostas, entrevistas com especialistas da área e alguns atores-chave, estudos e pesquisas anteriores e relatos de eventos contidos em jornais de grande circulação.

Cumprе frisar que um dos diferenciais deste trabalho em comparação a outros que tratam do mesmo tema é o aprofundamento realizado no processo legislativo e nas informações coletadas em notas taquigráficas. Não foram encontrados trabalhos que realizassem esforço similar em ler cuidadosamente e sistematizar os documentos legislativos referentes aos processos da reforma tributária.

Aplicaram-se duas técnicas para analisar os dados: o *process tracing*, com vistas a rastrear sequencialmente os processos estudados, identificar atores e levantar os mecanismos causais que levaram à paralisia decisória em cada período; e a análise de conteúdo, para identificar as ideias presentes nos discursos constantes nos documentos legislativos. Com esse propósito, foi construído um código de análise documental, baseado na estrutura do sistema de crenças do ACF, com a finalidade de codificar os documentos selecionados.

Ressalta-se que este trabalho não consiste em uma aplicação empírica do ACF ao objeto de estudo, considerado o conjunto desse enquadramento teórico. Dos elementos desse modelo, foram utilizados os conceitos de: “sistemas de crenças”, para sistematizar ideias, prioridades valorativas, percepções sobre a realidade, interesses e instrumentos de política; e “coalizões de defesa”, a fim de verificar como os atores governamentais e não governamentais estão organizados em torno de suas crenças, no que tange ao ICMS nas reformas tributárias, e o papel dessas coalizões nas dificuldades de aprovação das propostas de reforma tributária. Além disso, foram utilizados alguns aspectos sobre o processo de mudança e estabilidade trazidos pelo modelo.

Esta pesquisa justifica-se por sua relevância em um momento de crise fiscal dos entes federativos - União, estados, Distrito Federal e municípios - e de questionamentos sobre os padrões das relações intergovernamentais no Brasil. Questões como a rediscussão da estrutura do federalismo fiscal brasileiro ganham força na agenda do Congresso Nacional. Para que sejam pensadas novas formas de lidar com os desafios legislativos do federalismo fiscal, notadamente da reforma tributária, é de suma importância compreender os motivos dos impasses nos processos decisórios, a construção dos discursos dos parlamentares, as questões que envolvem a negociação política e as formas como o desenho do federalismo brasileiro pode influenciar os resultados e o comportamento parlamentar.

No que diz respeito à relevância para a literatura da ciência política, a pesquisa visa contribuir com o campo de estudos que debate o papel das ideias nos processos decisórios; e com perspectivas teóricas que integram a mudança e a estabilidade institucional e ampliam o poder causal de fatores endógenos às instituições. Ademais, intenta-se reduzir algumas lacunas existentes nos estudos legislativos, especificamente quanto às influências no comportamento parlamentar, as quais não se restringem às preferências partidárias. É importante também alcançar a complexidade do processo legislativo e as diferentes formas de atuação dos legisladores.

Além desta introdução, esta dissertação está estruturada em mais oito capítulos. O capítulo 2 situa o objeto de pesquisa na literatura acadêmica. Discutem-se alguns conceitos e debates fundamentais do federalismo, bem como a trajetória do arranjo federativo brasileiro; a evolução do sistema tributário no país e as principais características do ICMS; realiza-se uma revisão de perspectivas da ciência política sobre o Poder Legislativo federal que se relacionam com o objetivo da pesquisa; e aborda-se o papel das ideias nos processos decisórios, explorando a noção de sistema de crenças do modelo do *Advocacy Coalition Framework* (ACF).

O capítulo 3 apresenta o quadro analítico da pesquisa, detalhando os dados utilizados e as hipóteses trabalhadas. Descrevem-se também os procedimentos metodológicos adotados e apresenta-se, de forma pormenorizada, o código de análise documental aplicado na pesquisa.

Os capítulos 4, 5, 6 e 7 apresentam os resultados dos rastreamentos dos processos legislativos. O período estudado foi dividido em quatro fases para facilitar a análise intertemporal. Em cada capítulo, são abordados os principais eventos relacionados às discussões da reforma tributária e a tramitação detalhada das propostas no parlamento. Inseriu-se também a codificação das propostas, com base no código de análise documental construído para a pesquisa. O objetivo desses capítulos é examinar de forma detalhada cada um dos processos legislativos, a fim de orientar a análise das crenças e dos atores envolvidos, entender o contexto das discussões, as relações de conflito, a dinâmica de mudança e estabilidade das regras tributárias, bem como os fatores causais para a paralisia decisória das reformas. O capítulo 4 trata da Fase 1 (PEC nº 175/1995); o capítulo 5, da Fase 2 (PEC nº 41/2003); o capítulo 6, da Fase 3 (PEC nº 233/2008); e o capítulo 7 aborda a Fase 4 (PECs nº 45/2019 e 110/2019).

No capítulo 8, são apresentados os resultados de todo processo de codificação realizado na pesquisa. São apontados os atores que atuaram nas comissões legislativas durante o período estudado e seus principais posicionamentos. Além disso, foram examinados os componentes do código de análise documental no contexto das discussões, analisando o conteúdo das principais ideias em debate, o peso de cada uma delas e as possíveis relações das crenças dos atores com as disputas federativas. Houve também um esforço inicial de identificar as coalizões envolvidas nas discussões do ICMS, suas respectivas crenças e o papel dessas coalizões nas dificuldades para aprovação da reforma tributária em cada período. O capítulo 9 apresenta os principais pontos abordados no decorrer da dissertação e as conclusões da pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo está estruturado em três seções. Na primeira, discutimos alguns conceitos do federalismo, suas dimensões e seu desafio central: conciliar autonomia e poder compartilhado. Aborda-se também a dinâmica do arranjo federativo brasileiro ao longo de sua história, tratando do processo de descentralização, ou seja, “a transferência de autoridade dos governos centrais para os governos locais” (RODDEN, 2005, p. 10). A seção dá enfoque à dimensão fiscal do federalismo e suas principais abordagens teóricas.

Na segunda seção, discorre-se sobre a Constituição e a evolução do sistema tributário brasileiro, especificamente no que tange ao imposto em torno do qual giram as principais discussões dos processos de reforma tributária: o ICMS. Resgatam-se também algumas respostas dadas pela literatura para explicar as dificuldades para aprovação de uma reforma tributária ampla no Brasil.

Na terceira, é feita revisão de determinadas perspectivas dos estudos legislativos, questionando argumentos que focam excessivamente na atuação dos líderes partidários e que dão ao Legislativo papel muito passivo perante todo o poder de agenda do Executivo.

Na última seção, discutimos o papel das ideias nos processos decisórios e exploramos a noção de sistema de crenças do *Advocacy Coalition Framework* (ACF), uma vez que esse modelo fornece subsídios para compreender conflitos de ideias que influenciam os processos decisórios, mas também dificultam a mudança institucional.

2.1. A DINAMICIDADE DO FEDERALISMO NO BRASIL

Esta seção dá enfoque às principais questões relacionadas a uma das dimensões de análise desta pesquisa: o federalismo. O Brasil adota o federalismo como forma de organização do Estado. Esse arranjo institucional é muito dinâmico e seu formato depende das relações estabelecidas com outras instituições e dos fatores contextuais e históricos de cada local. A evolução do federalismo no Brasil é uma demonstração dessa dinamicidade. As transformações nas relações entre as unidades constituintes, as desigualdades regionais históricas e a coexistência entre centralização e descentralização de poder, a depender do tipo de autoridade distribuída e da política pública, torna o desenho federativo brasileiro muito complexo.

2.1.1. Federalismo: autonomia e poder compartilhado

O federalismo é uma organização política em que as atividades do governo são divididas entre governos regionais e governo central (RIKER, 1975), tendo cada esfera sua existência constitucional autônoma (ANDERSON, 2009). Esse desenho estabelece um sistema de freios e contrapesos institucionais (*checks and balances*), que busca limitar a atuação dos poderes centrais e subnacionais, propiciando o equilíbrio de poder (SOARES; MACHADO, 2018). Lipjhart (2003) argumenta que essa dispersão do poder no federalismo pode fomentar uma democracia de maior qualidade.

Os sistemas federativos são vistos como uma das soluções para equacionar democraticamente o conflito entre os níveis de governo inseridos em um contexto de heterogeneidades territoriais (COLOMBO, 2008; ABRUCIO, 1998). No entanto, um dos problemas que permeia esses sistemas é a adoção de um desenho institucional que distribua o poder de forma o mais equânime possível e que promova a resolução de conflitos, sem destruir a autonomia das esferas de governo (COLOMBO, 2008).

De acordo com Elazar (1987), os sistemas federativos combinam dois princípios: autogoverno e governo compartilhado (*self rule plus shared rule*). O princípio do *self-rule* corresponde à autonomia dos governos subnacionais para decidir sobre suas próprias políticas. Já o princípio do *shared rule* corresponde ao poder de veto das unidades constituintes nas decisões compartilhadas (ARRETCHE, 2012). Dessa forma, o desafio dos arranjos federativos é equilibrar autonomia e coordenação na formulação e implementação de políticas comuns (SOUZA, 2019).

É preciso destacar que existe uma multiplicidade de formatos de federação, com diferentes características culturais, históricas, sociais e econômicas. Stepan (1999) diferencia as federações cujo propósito inicial é “unir” os entes (*come together*) daquelas federações cujo objetivo é “manter a união” (*hold together*)³. O autor também concebe o federalismo em um *continuum*, no que tange à capacidade das minorias para bloquear iniciativas de interesse das majorias. Os sistemas vão daqueles que contêm restrições

³ O *come together* é baseado no modelo dos Estados Unidos (Convenção de Filadélfia de 1787), em que as unidades, até então soberanas, firmaram pacto para unir suas soberanias em uma nova federação. Já o modelo *hold together* corresponde às federações que tem o propósito de conciliar as diferenças existentes na sociedade, como diferentes etnias, nacionalidades e situações socioeconômicas (STEPAN, 1999). O Brasil seria um exemplo de federação *hold together*. Entretanto, diferente de outros Estados, o federalismo brasileiro não foi uma resposta a conflitos étnicos, linguísticos e religiosos, mas sim uma resposta a disputas regionais pautadas principalmente por desigualdades econômicas (SOUZA, 2019; COLOMBO, 2008; SOARES; MACHADO, 2018; ABRUCIO, 1998).

mínimas (*demos-enabling*) aos que contêm restrições máximas ao poder do *demos* (*demos-constraining*).

Anderson (2009) aponta que existem dois modelos de distribuição de poder nas federações: o modelo dual, em que há uma jurisdição distinta para cada ordem de governo administrar seus próprios programas e prestar os respectivos serviços; e o modelo integrado, em que muitas competências são compartilhadas, cabendo geralmente às unidades constitutivas a administração de programas definidos em nível central. Segundo o autor, nenhuma federação se encaixa unicamente em um desses modelos. Algumas são altamente centralizadas, concentrando o poder e as competências no governo federal, enquanto outras apresentam intenso grau de descentralização, com considerável autonomia de competências às unidades constitutivas.

Desse modo, um aspecto importante a ser considerado nas formas federativas contemporâneas é seu grau de centralização-descentralização, isto é, o grau de transferência de responsabilidades, recursos ou autoridades do nível superior aos níveis inferiores do governo (FALLETI, 2010). Segundo Falleti (2010), é importante distinguir os tipos de descentralização, pois a forma como a autoridade é distribuída entre os entes federativos não é igual em todas as suas três dimensões: política, fiscal e administrativa.

A descentralização política inclui as reformas constitucionais ou eleitorais destinadas a devolver autoridade política aos atores subnacionais e a criar ou ativar espaços de representação política das entidades subnacionais. A descentralização fiscal corresponde à destinação de receitas ou autoridade fiscal aos governos subnacionais. Já a descentralização administrativa compreende a transferência da prestação de serviços sociais (educação, saúde, habitação, etc.) aos governos subnacionais. Essas formas de descentralização são distinguíveis, porém estão altamente inter-relacionadas (FALLETI, 2010).

Os interesses territoriais prevaletentes, definidos pelo nível de governo que os atores representam, contam muito na definição da sequência em que essas descentralizações ocorrerão em uma federação. Em geral, os atores cujos interesses territoriais são nacionais tendem a se opor a um alto nível de descentralização financeira e política, enquanto que aqueles cujos interesses são subnacionais tendem a favorecer a descentralização em suas dimensões política e fiscal (FALLETI, 2010).

Cumprir frisar que, para Falleti (2010), os interesses dos atores também são definidos pelas características geopolíticas da unidade territorial que representam. Ou seja, é relevante averiguar se a unidade territorial é rica ou pobre, produtora ou

consumidora, urbana ou rural, agrícola ou industrial, entre outros aspectos, para compreender os interesses territoriais provenientes. Além disso, ao considerarmos os interesses territoriais que estão influenciando os processos decisórios, não devemos levar em conta apenas os interesses de legisladores, governadores ou prefeitos, mas também de empresas e de diversos atores da sociedade, que também possuem interesses nacionais ou subnacionais.

Na mesma linha da discussão sobre as diferentes dimensões da descentralização, Arretche (2012) demonstra que há clara distinção entre a distribuição de competências (*policy making*) e a autonomia decisória (*policy decision making*) e que ambas podem gerar diferentes graus de descentralização. Dessa forma, “a competência sobre uma dada política não implica necessariamente plena autonomia para tomar decisões sobre seu modo de implementação” (ARRETCHE, 2012, p. 83). No que tange às questões tributárias, a autora afirma:

A distinção conceitual é importante porque tanto a competência de arrecadar impostos quanto a autonomia para definir as regras dessa arrecadação são componentes igualmente centrais da distribuição de autoridade na Federação. Os interesses dos entes federativos são afetados tanto quando uma dada legislação envolve “quem” arrecada quanto “quem decide” as regras dessa arrecadação. (ARRETCHE, 2012, p. 82-83).

Levando em conta a discussão apresentada, concluímos, com base na literatura (ELAZAR, 1987; ARRETCHE, 2012, SOUZA, 2019), que o federalismo constitui um arranjo institucional muito dinâmico e complexo, que enfrenta um problema central em equilibrar autonomia e autoridade compartilhada. Em sistemas federalistas, a forma como o poder é distribuído e compartilhado está em constante construção e vários desenhos são buscados para equacionar os conflitos, principalmente distributivos, entre os entes.

Os dilemas do federalismo estarão presentes na maior parte dos processos decisórios de políticas públicas de um país federalista. Nesse sentido, partimos do pressuposto que os interesses, objetivos, percepções sobre problemas, propostas de soluções e valores dos atores políticos são influenciados pelo arranjo federativo estabelecido. Da mesma forma, as decisões políticas poderão impactar na configuração do federalismo, sem demandar a alteração de qualquer regra constitucional.

Ademais, como abordado por Falleti (2010), os interesses territoriais não provêm apenas de autoridades governamentais que representam as unidades federativas, mas também de atores sociais e representantes do empresariado, tendo em vista que o arranjo federativo influencia e é influenciado pela ordem econômica e por diversas instituições sociais e políticas. Considerando esse dinamismo e a complexidade do federalismo,

acreditamos ser simplista dividir os atores políticos apenas conforme o nível de governo que representa e não levar em conta as relações que podem ser estabelecidas e a própria formação de coalizões, que unem múltiplos atores, governamentais e não governamentais. Por isso, este trabalho adota essa visão mais múltipla e abrangente do conjunto de atores políticos com interesses federativos.

Por fim, observamos que os estudiosos da área defendem que o grau de centralização/descentralização é muito diverso entre as federações e vai depender muito da dimensão (política, fiscal ou administrativa), de cada política pública e das características e história de cada lugar (ARRETCHE, 2012; FALLETI, 2010; RODDEN, 2005). A seguir, trataremos da dimensão de maior interesse para este trabalho, a descentralização fiscal no âmbito do federalismo, sendo esta dimensão uma das mais importantes para a compreensão das relações intergovernamentais estabelecidas em qualquer federação.

2.1.2. O federalismo fiscal

Assegurar fontes de recursos próprios aos governos subnacionais é essencial em uma federação. Isso porque a autonomia de um governo para tomar decisões deriva em boa medida da extensão em que detém autoridade efetiva sobre recursos tributários (ARRETCHE, 2005). Sendo assim, o princípio do autogoverno (*self-rule*) dos sistemas federativos requer algum grau de autonomia financeira.

De modo geral, há duas formas de assegurar essa autonomia: a atribuição de competência para a instituição de tributos e as transferências intergovernamentais asseguradas pelo texto constitucional (CONTI, 2001). Esta pesquisa tem como foco a competência para a instituição de tributos. Contudo, as duas fontes de receita são importantes e devem ser observadas conjuntamente para se compreender o formato do federalismo fiscal de determinado Estado.

O federalismo fiscal pode ser entendido como o modo de distribuir receitas e gastos públicos entre o ente nacional e os entes subnacionais em uma federação (SOARES; MACHADO, 2018), envolvendo tanto a autoridade tributária quanto a autoridade para gastar e obter empréstimos. Segundo Silva (2005), a natureza dinâmica do federalismo fiscal o faz assumir configurações diversas ao longo do tempo e no espaço, sendo um produto da interação entre as regras institucionais e a organização econômica do país.

Em sistemas federativos, as unidades federadas dividem a responsabilidade pela gestão das funções alocativas, distributivas e estabilizadoras. As funções estabilizadoras e distributivas são vistas como competências primordiais da esfera central de governo (SILVA, 2005). Já estudos clássicos do federalismo fiscal (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980; OATES, 1999; TIEBOUT, 1956) argumentam que a descentralização das competências tributárias proporcionaria eficiência alocativa e *accountability* fiscal. Isso porque os governos locais estariam mais habilitados a conhecer as necessidades e as preferências dos cidadãos. Nessa perspectiva, o federalismo seria um fator de estímulo para a competição entre os governos.

Entretanto, essas abordagens clássicas receberam várias críticas que não necessariamente negam os benefícios da descentralização, mas remetem seus efeitos positivos e negativos à combinação com outros elementos institucionais e contextuais (SOARES; MACHADO, 2018). Em sentido amplo, não é o grau de descentralização que define a eficiência dos sistemas federativos. Por isso, a análise de um regime fiscal-federativo deve levar em conta a articulação integrada e interdependente entre o próprio arranjo fiscal-federativo, o contexto sócio-político e a estrutura econômica específica (CRESPO, 2017; PRADO, 2013).

Diaz-Cayeros (2006), por exemplo, afirma que existem federações em que as unidades constituintes avaliam que há ganhos a serem obtidos a partir de um sistema centralizado de cobrança de receita. Entretanto, essa centralização vai depender da credibilidade dos sistemas de transferência de receitas da federação e das barganhas fiscais dos políticos locais com o nível central. Segundo o autor, a distribuição da autoridade tributária e dos recursos financeiros dependem da maneira pela qual os partidos políticos estruturam as oportunidades e as carreiras políticas de políticos locais.

No que concerne à questão distributiva em sistemas federativos, assunto de muito interesse deste trabalho, Silva (2005) afirma que diferentes regiões de uma federação possuem especificidades na organização e na dinâmica econômica, as quais implicam diferenças nos padrões regionais de desenvolvimento e geram desigualdade nas oportunidades ou manifestação de preferências entre indivíduos, regiões e setores produtivos. Esse cenário desigual requer políticas fiscais redistributivas como progressividade do sistema tributário e direcionamento das transferências fiscais intergovernamentais.

Retomando o tema da competência tributária, é preciso destacar uma questão relevante no desenho de um sistema tributário em uma federação: a escolha entre

harmonização de impostos e concorrência tributária. O argumento usado para defender a harmonização baseia-se no fato de que isso reduziria as distorções econômicas. Já a concorrência tributária visa a dar liberdade a cada unidade da federação para fixar os impostos de acordo com as preferências dos seus cidadãos (BARBOSA, 1998).

Esse conflito entre harmonização e concorrência é um dos desafios dos sistemas federativos e não pode ser resolvido apenas no plano técnico, tendo em vista seu forte teor político (BARBOSA, 1998). Equacionar essa questão é um dos temas em destaque nos processos decisórios de reformas tributárias e está atrelado ao dilema da autonomia *versus* poder compartilhado apresentado na seção anterior.

Observa-se que a sistemática de distribuição das competências tributárias e de repartição de receitas pode ter uma grande variabilidade a depender das características institucionais e econômicas de cada federação. Além das finanças públicas envolverem diferentes funções do Estado, os mecanismos de descentralização fiscal podem ser combinados de diferentes formas. Ademais, como trazido por Arretche (2012) e Rodden (2005), no âmbito tributário, há uma diferença entre a competência para arrecadar e o poder de decisão acerca de alíquotas e bases tributárias, o que demonstra que, quando se trata de descentralização, precisamos saber que tipo de poder está sendo distribuído. Por último, as desigualdades econômicas entre os entes é um aspecto que deve ser observado com muita atenção na organização do federalismo fiscal. Os conflitos distributivos existentes impactam nas ideias dos tomadores de decisão a nível central e subnacional e tensionam, a todo tempo, o processo do federalismo fiscal.

2.1.3. A federação brasileira

O federalismo brasileiro possui três heterogeneidades constitutivas: a enorme dimensão e diversidade física do território; as diferenças políticas e sociais entre as diversas regiões do Brasil; e a desigualdade socioeconômica no plano macrorregional (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013). Discutiremos brevemente a evolução do arranjo federativo brasileiro, apresentando os principais traços de cada período desde a primeira Constituição que estabeleceu o federalismo no Brasil até a Constituição Federal de 1988, que teve como base a democratização, a descentralização e a construção de um Estado de bem-estar social.

2.1.3.1. *O federalismo no Brasil antes de 1988*

O federalismo no Brasil foi estabelecido na Constituição de 1891, no bojo de uma reação das elites regionais, sobretudo paulistas, à centralização monárquica do poder (ABREU, 2008). As elites políticas queriam mais autonomia, mas essa luta mobilizava de forma diferenciada as províncias, visto que tinham interesses e situações econômicas bem diversas (ABRUCIO, 1998). No início, a federação estava dividida, de um lado, por estados muito fortes como São Paulo e Minas Gerais e, de outro, por estados fracos que necessitavam de auxílio da União em bases discricionárias (ABREU, 2008).

No campo das competências tributárias, a autonomia concedida aos estados para legislar sobre seus próprios impostos foi ampla e não foram instituídos mecanismos de transferências fiscais entre as esferas governamentais. Os estados exportadores, mais desenvolvidos, beneficiavam-se de receitas mais robustas provenientes do imposto de exportação (OLIVEIRA, 2020).

A partir da era Vargas (1930 a 1945) e da crise da economia cafeeira, houve um movimento para um ordenamento institucional de perfil mais centralizador (ABREU, 2008). Vargas buscou restaurar a força da União em ditar os destinos da nação, ao reforçar o papel regulador do governo central (LOPREATO, 2020). Seu objetivo foi o de diminuir os interesses regionais no Congresso e construir unidade política e administrativa para avançar na modernização socioeconômica (SOUZA, 2019).

No entanto, apesar dessa centralização do poder na esfera federal, não houve centralização no campo das competências tributárias. Os estados tinham autonomia para legislar sobre seus próprios tributos. A mudança do eixo dinâmico da economia ampliou a tributação da atividade interna no lugar das operações de comércio exterior, o que levou à criação do IVC – imposto estadual sobre vendas e consignações (OLIVEIRA, 2020).

Ressalta-se que a nova estrutura tributária continuou a privilegiar as burguesias regionais. Os estados de renda elevada, ao se beneficiarem do uso do princípio de origem na cobrança do IVC, concentraram parcela expressiva da receita tributária. O poder continuou dividido entre os estados fortes e fracos, estando os estados de menor poder econômico mais sujeitos ao controle hierárquico (LOPREATO, 2020).

Com o retorno da democracia na Segunda República, uma nova Constituição, influenciada pelos ideais liberais, foi aprovada em 1946, garantindo a autonomia dos governos subnacionais e introduzindo algumas medidas de transferência de receita para equilibrar a federação de forma horizontal e vertical (SOUZA, 2019; ABRUCIO, 1998). A participação estadual na receita tributária cresceu a partir de 1947 e ocupou espaços da

União. A concentração da atividade econômica e a cobrança do IVC na origem favoreceram o aumento da arrecadação na Região Sudeste, em detrimento das demais regiões (LOPREATO, 2020).

Por outro lado, pela primeira vez, houve efetiva preocupação com a criação de instrumentos para atenuar os desequilíbrios regionais com a transferências de receitas para os governos subnacionais e a garantia de destinação de parcela do orçamento federal para aplicação em determinados estados menos desenvolvidos. No entanto, essas mudanças ocorridas no período entre 1946 e 1964 não atingiram seus objetivos na dimensão desejada, tendo em vista a crescente concentração da atividade econômica em São Paulo e, em menor grau, no Rio de Janeiro, bem como a instauração do regime militar em 1964, que reverteu o processo de descentralização em andamento (OLIVEIRA, 2020).

No contexto do regime militar, outra Constituição foi promulgada em 1967, com uma reforma fiscal que impulsionou a centralização das finanças públicas e a implementação de um modelo em que a União subordinava os estados e municípios e comandava toda a engrenagem federativa (SOUZA, 2019; ABRUCIO, 1998). Apesar de a reforma tributária⁴ ocorrida no período ter atribuído aos estados o tributo de maior potencial de arrecadação, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que substituiu o IVC, os estados ampliaram a dependência em relação à esfera federal (LOPREATO, 2020). Concentraram-se receitas e as decisões de política fiscal foram centralizadas na órbita federal. Não se pode deixar de destacar que o governo militar procurou também acomodar tensões ao criar alguns mecanismos de redistribuição de receitas como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (OLIVEIRA, 2020).

Contudo, o modelo de relação intergovernamental do regime militar passou a ter suas bases minadas com a desaceleração da economia ao final dos anos 1970. Os conflitos federativos foram acirrados e os militares tentaram pacificar as elites locais, permitindo as eleições diretas aos governos estaduais em 1982 e aumentando gradualmente as transferências federais (SOUZA, 2019). Entretanto, os militares já haviam perdido apoio e a redemocratização abriu espaço para um novo momento do federalismo brasileiro a partir da Constituição de 1988, como veremos na seção a seguir.

⁴ A Emenda Constitucional nº 18/1965, que se completou com a aprovação do Código Tributário Nacional (CTN) pela Lei nº 5.172/1966, foi pioneira no mundo ao decidir pela extinção da cumulatividade do Imposto sobre Vendas e Consignações, transformando o imposto que o substituiu, o ICM, em um tributo incidente sobre o valor agregado, eliminando-se as distorções que provocava sobre os preços relativos (OLIVEIRA, 2020).

2.1.3.2. *As bases institucionais do federalismo brasileiro e o debate na literatura*

A Constituição de 1988 lançou as bases de uma federação descentralizada e foi recebida com entusiasmo e otimismo em relação ao futuro dos estados e municípios (COLOMBO, 2008; SOUZA, 2019). Nascida da oposição ao autoritarismo centralizador dos governos militares, a Carta de 1988 consagrou uma forma de organização democrática que, para aproximar os governos dos cidadãos, descentralizou recursos e capacidade de decisão para as esferas subnacionais (ALMEIDA, 2012).

Dessa forma, no que tange ao federalismo, a ideia de democratização da Constituição estava associada à de descentralização na visão dos principais atores políticos nacionais (ALMEIDA, 2005). A elevação dos municípios a entes federativos, com maior autonomia, recursos e competências em matéria de políticas públicas, é demonstração disso. Ademais, os constituintes tentaram balancear a federação ao ampliar as competências tributárias dos estados e municípios e aumentar consideravelmente as transferências de receitas de impostos para essas esferas, reduzindo a capacidade financeira da União (LOPREATO, 2020; OLIVEIRA, 2020). Cumpre frisar que esse processo de descentralização fiscal ocorrido se deu em um contexto de mudanças no regime político e em meio a uma crise macroeconômica (VARSANO, 1996; CRESPO, 2017). No próximo capítulo, veremos com mais detalhes as transformações ocorridas no sistema tributário brasileiro a partir de 1988.

Destaca-se que a nova Constituição refletiu a pressão da sociedade por garantias ao atendimento dos direitos sociais. Assim, duas forças importantes moldaram os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e exerceram influência nas decisões sobre o sistema tributário e a federação: as demandas dos estados e municípios por autonomia financeira e a pressão dos movimentos sociais pela universalização dos direitos de cidadania (REZENDE, 2013).

Com relação aos processos decisórios, estudiosos da ciência política (ABRUCIO, 1994; STEPAN, 1999; MAINWARING, 1993; AMES, 2003; LAMOUNIER, 1992) passaram a argumentar que o arranjo institucional estabelecido a partir da Constituição de 1988 tornaria o Brasil ingovernável em virtude da combinação de federalismo, bicameralismo, sistema presidencialista, pluripartidarismo e sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta. A estrutura federativa seria um dos mecanismos que levaria à multiplicação do número de atores com poder de veto, dificultando a aprovação de reformas e da agenda do governo federal. Assim, o poder de

veto das minorias regionais e a capacidade de influência dos governadores na atuação das bancadas estaduais parlamentares potencializariam os riscos de paralisia decisória.

Uma das principais teses sobre o novo desenho institucional surgido a partir daquele momento foi a dos “barões da federação” (ABRUCIO, 1994). De acordo com Abrucio (1994), a redemocratização proporcionou o aumento do poder dos governadores, levando à formação de um “federalismo estadualista”. Esse novo perfil do sistema federativo caracterizava-se pelo grande poder de veto dado aos estados frente a qualquer mudança na estrutura federativa, gerando relações intergovernamentais meramente defensivas, não cooperativas e predatórias (ABRUCIO, 1994).

No que tange à política nacional, os governadores agiriam no Congresso Nacional para defender seus interesses, estimulando “coalizões de veto”. Os governadores seriam os comandantes das bancadas estaduais (ABRUCIO, 1994). Sobre as bancadas estaduais, Abrucio (1994, p. 180) argumenta:

O controle destas bancadas pelos governadores ocorreria porque eles possuem mecanismos de otimizar a performance local dos deputados. Primeiro, através da distribuição de vários recursos políticos e financeiros que as máquinas públicas estaduais detêm. O estado, individualmente, tem a possibilidade de distribuir recursos sem o grau de dispersão que envolve a liberação de verbas da União.

Além de controlar recursos fundamentais para o sucesso eleitoral dos políticos, o poder sobre as bancadas se daria porque os governadores controlam os prefeitos e deputados estaduais, que são importantes cabos eleitorais dos deputados federais; monitoram, via burocracia estadual, os distritos informais dos deputados; e oferecem uma aliança política que oferta estrutura logística e financeira para os deputados se elegerem (ABRUCIO, 1994).

A partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), a aprovação de uma ampla legislação, que afetou negativamente a distribuição de receitas dos governos estaduais, passou a colocar em questão essas interpretações iniciais de que haveria um esvaziamento de poder do governo central, devido ao poder de veto de representantes das unidades federativas. A União, que teve suas receitas afetadas negativamente com a Constituição de 1988, buscou rever as regras de distribuição do pacto federativo, criando contribuições não sujeitas à repartição com estados e municípios e desvinculando de gastos e receitas. As novas mudanças relativizam as perspectivas que tratam da paralisia decisória do governo central em federações com o poder disperso como no Brasil.

Durante o governo FHC, houve aumento das receitas federais, sem obrigação de repartição com os outros entes, a partir da criação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) e da Contribuição sobre a Intervenção no Domínio Econômico (Cide). A União também conseguiu reter transferências constitucionais com aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE), do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Além disso, aprovou-se a Lei Kandir (Lei Complementar nº 95/1996), que desonerou as exportações de produtos primários e semielaborados do ICMS, afetando as receitas dos estados exportadores desses produtos (ARRETCHE, 2012).

Sendo assim, o desafio analítico passou a ser em como explicar as mudanças do *status quo* federativo, ocorridas ao longo dos anos 1990, se considerarmos os obstáculos fiscais e institucionais da Constituição de 1988 apontados pela literatura. As respostas vêm sendo buscada por alguns autores (ARRETCHE, 2012; ALMEIDA, 2005; MELO, 2005; ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013), que defendem que a desigualdade entre os entes para desempenhar adequadamente funções governativas levou a essa centralização de poder no governo federal e que no contexto federativo brasileiro convivem tendências institucionais tanto centralizadoras quanto descentralizadoras. A ideia que guia essas novas interpretações sobre o federalismo brasileiro é a de que as bases institucionais para a mudança na correlação de forças da federação brasileira já estavam presentes nas prerrogativas constitucionais da Carta de 1988.

Almeida (2005, p. 29) argumenta que as elites políticas brasileiras, mesmo com ideias e interesses a favor da descentralização, partilham de princípios normativos centralizadores, o que torna o arranjo institucional brasileiro bastante complexo. Melo (2005) também explora o argumento de que haveria, simultaneamente, um grande número de forças centrípetas e centrífugas no sistema político brasileiro. Na visão do autor, o Presidente da República opera em um espaço político e institucional sujeito a restrições, mas isso não produziu impasses ou entraves significativos graças a determinados incentivos e capacidades institucionais que centralizam o poder. Já para Souza (1997), a experiência brasileira mostrou os limites da descentralização em países onde as disparidades regionais e sociais são muito profundas.

Na visão de Abrucio, Franzese e Sano (2013, p. 138), a redemocratização trouxe o fortalecimento do viés descentralizador, mas isso não significou esvaziamento do poder central. A União, além de possuir mecanismos legais e financeiros para atuar sobre as

desigualdades regionais, manteve: poderes importantes como competências legislativas na maior parte das políticas públicas; um forte poder derivado de sua burocracia; e o poder de barganha com os demais entes federativos.

Arretche (2012) afirma que os riscos da competição entre os entes federativos no Brasil são compensados pela concentração de autoridade regulatória no governo federal. Na visão da autora, a literatura que trata dos efeitos centrífugos da federação brasileira não focou no impacto das regras que regem as interações entre os entes federativos. Os constituintes teriam criado um modelo de Estado federativo que combina ampla autoridade jurisdicional da União com limitadas oportunidades institucionais de veto dos governos subnacionais, não estabelecendo regras que exigiriam, no futuro, a mobilização de supermaiorias para alterar o pacto constitucional (*joint-decision traps*). Desse modo, as matérias de interesse federativo acabaram tendo as mesmas regras de tramitação que qualquer outro tipo de matéria nas arenas legislativas federais.

Outro ponto a ser destacado é que a Constituição transferiu a execução das políticas (*policy making*) para estados e municípios, mas dotou a União de autoridade decisória (*policy decision making*) e capacidade de gasto que lhe permite afetar decisivamente a agenda dos governos subnacionais (ARRETCHE, 2012). Ressalta-se que uma das principais contradições dessa configuração institucional, com centralização decisória e execução descentralizada das políticas públicas, é que, ao mesmo tempo em que conduz a uma homogeneização e fortalecimento das políticas sociais, leva à perda de autoridade decisória dos níveis inferiores de governo, enfraquecendo estados e municípios no âmbito da federação (ARRETCHE, 2012; LOTTA, GONÇALVES; BITELMAN, 2014; JACCOUD, 2020).

A interpretação de uma limitada capacidade de veto dos governos territoriais no federalismo brasileiro ganhou força nos estudos legislativos do Brasil e passou a ser explorada por diversos autores (ARRETCHE, 2007, 2012, 2013; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009; ALMEIDA, 2005; MELO, 2005; JUNQUEIRA, 2010; NOGUEIRA, 2009; YOSHIDA, 2006; NEIVA; SOARES, 2013; SCHLEGEL, 2012). Essas pesquisas não encontraram evidências de que os governadores exercem mais pressão do que os partidos políticos sobre a atuação dos parlamentares, tal como propagado na tese dos “barões da federação”.

Segundo Arretche (2012, p. 81), “as bancadas estaduais não se comportam como atores coletivos”. Na verdade, estas estariam divididas pela fidelidade à orientação de suas respectivas lideranças partidárias. Nos estudos empíricos realizados pela autora,

questões de ordem programática e partidária mostraram dividir mais os parlamentares que questões de interesse regional. Da mesma forma, Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009) também argumentam que os legisladores brasileiros não agem como “delegados” dos seus estados. A força dos partidos políticos e a habilidade do Presidente de formar coalizões legislativas neutralizariam os incentivos centrífugos gerados pelo federalismo brasileiro. Esse comportamento partidário ocorreria tanto na Câmara como no Senado (NEIVA; SOARES, 2013; ARRETCHE, 2012).

Ante o exposto, percebe-se que o papel dos partidos ganhou destaque também na literatura sobre o federalismo brasileiro, com vistas a justificar uma atuação considerada irrelevante das bancadas estaduais do Congresso Nacional. Com as novas perspectivas sobre o sistema político brasileiro, os estados e os governadores praticamente desapareceram das principais análises políticas e pesquisas científicas. No entanto, a deterioração do quadro fiscal brasileiro nos últimos anos e as dificuldades em tomar medidas legislativas de ajuste trouxeram novos desafios às análises que subvalorizam a influência do federalismo no processo legislativo federal.

É importante destacar que, em relação à implementação de políticas públicas, a coexistência entre centralização e descentralização na federação brasileira requer importantes mecanismos de coordenação⁵. A maior parte desses mecanismos vem sendo conduzidos pelo governo federal, que tem mais recursos e poder normativo a seu dispor (ARRETCHE, 2012). Todavia, a Constituição Federal não define com clareza como a coordenação federativa deve ser realizada.

Esta subseção mostrou que a Constituição de 1988 buscou conciliar duas importantes demandas daquele período: políticas sociais universais e descentralização de receitas a estados e municípios. No entanto, o arranjo federativo que dela brotou revelou-se inconsistente, deflagrando movimentos que conduziram muito rapidamente ao seu enfraquecimento, para o que também contribuíram as mudanças que ocorriam no cenário econômico e mundial (OLIVEIRA, 2020).

Isso demonstra que o arranjo federativo estabelecido na Constituição de 1988 é complexo e dinâmico, o que acabou gerando interpretações diversas sobre o seu formato e a capacidade de veto dos entes subnacionais nas decisões federais. A partir das mesmas

⁵ Souza (2018, p. 16) define coordenação “como a organização de todas as atividades, com o objetivo de alcançar consenso entre indivíduos e organizações para o atingimento dos objetivos de um grupo”. Na visão da autora, a coordenação não ocorre de forma natural, tendo que ser construída, o que implica no uso de incentivos que tornem racional a adesão.

bases constitucionais, foi possível constituir relações intergovernamentais descentralizadas e centralizadas, uma vez que diferentes características institucionais interagem de distintas formas com o contexto.

Este trabalho parte da premissa que a influência do federalismo nos processos decisórios também não pode ser ignorada, devendo ser vista sob outras dimensões, especialmente em questões que envolvem o federalismo fiscal do Brasil, como seu complexo e desigual sistema tributário. Processos decisórios que envolvem mudanças nos recursos transferidos aos locais de origem do parlamentar têm potencial de afetar sua ação ou inação, apesar das outras racionalidades presentes no comportamento parlamentar.

2.2. O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E O FEDERALISMO

No âmbito do federalismo fiscal, a Constituição de 1988 caracterizou-se por estabelecer uma ampla descentralização dos recursos tributários, mas não previu, na dimensão da descentralização administrativa, uma adequada e equilibrada redistribuição de encargos entre os entes federativos. Ademais, o processo de descentralização tributária ocorreu em meio a um quadro de grave crise econômica e isso também influenciou seus resultados.

Em geral, há três bases comuns de incidência dos tributos: patrimônio, renda e consumo. No Brasil, a maior parte da tributação incide sobre consumo, sendo o ICMS nosso principal imposto. Tendo em vista o objeto desta pesquisa, as mudanças propostas no ICMS em reformas tributárias, iremos nos concentrar apenas na tributação sobre o consumo⁶, dado que essa base é a mais impactada pelo arranjo federativo brasileiro. Isso não quer dizer que as outras bases não tenham relevância nas discussões federativas e nas propostas de reforma tributária, mas que estamos fazendo um recorte, observando os objetivos do estudo de analisar reformas amplas que contemplem a reestruturação do principal imposto sobre o consumo do país, o ICMS.

⁶ Acentua-se que a tributação sobre o consumo é composta por cinco impostos principais: o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Nesta pesquisa, focamos primordialmente no ICMS. Ressalta-se que os impostos sobre o consumo, em geral, são cumulativos e mais regressivos, visto que a tributação indireta reforça desigualdades ao onerar proporcionalmente mais os mais pobres (PASSOS; GUEDES; SILVEIRA, 2018; ARAÚJO, 2018).

Na primeira parte desta seção, iremos discorrer, brevemente, sobre os debates tributários durante a constituinte e a participação dos atores federativos. Os resultados desses debates serão apresentados na segunda subseção, em que serão descritos os principais pontos do sistema tributário estabelecido na Constituição de 1988, em especial sobre a repartição das competências tributárias e sua evolução no período posterior. Na terceira parte, faremos uma discussão mais aprofundada sobre as características do ICMS, os conflitos federativos e algumas das disfuncionalidades econômicas geradas por esse imposto e sua influência no atual quadro de deterioração fiscal dos estados. Na última parte, iremos trazer algumas respostas dadas pela literatura para explicar as dificuldades para aprovação de uma reforma tributária ampla no Brasil.

2.2.1. Os debates sobre tributação na Constituinte

Antes de verificar a estrutura tributária resultante da Constituição Federal de 1988, é importante compreender as ideias presentes nos debates ocorridos durante a constituinte. Segundo Lukic (2014), duas correntes se destacaram nas discussões. Uma defendia mudanças radicais do sistema (Projeto Ipea⁷) e outra defendia a preservação do regime tributário da época, propondo apenas correções pontuais para algumas distorções (Projeto Afonso Arinos⁸).

O projeto do Ipea tinha como proposta reunir os principais impostos indiretos (IPI, ICM, ISS) em um único imposto sobre o valor agregado (IVA), a ser instituído pelos estados e recolhido no estado de destino, o que não satisfazia estados mais desenvolvidos como São Paulo, que se beneficiavam da cobrança na origem. Já o projeto Afonso Arinos previa mudanças pontuais e mantinha a estrutura principal do sistema e a arrecadação do ICM no Estado de produção e não no de consumo (LUKIC, 2014).

Segundo Araujo (2018), o resultado das mudanças tributárias no Texto Constitucional aponta que nenhum dos dois projetos foi adotado plenamente, embora muitas das ideias de ambos os projetos terem sido aproveitadas. No desenho final, a distribuição de competências e recursos foi modificada, mas outros componentes, como o sistema do ICM (atual ICMS), foram mantidos. Cumpre frisar que muitas das questões

⁷ Projeto do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, elaborado por uma comissão da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) (LUKIC, 2014).

⁸ Em 1985, o presidente José Sarney havia instituído a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Comissão Afonso Arinos), que havia elaborado um anteprojeto constitucional (LUKIC, 2014).

que não foram previstas nas alterações constitucionais permaneceram na agenda política e formaram a base de propostas posteriores (LUKIC, 2014).

Sobre os interesses estaduais na constituinte, Lukic (2014) afirma que a questão regional eliminou as divergências de origem partidária ou ideológica durante os debates. Os estados estavam divididos de acordo com critérios geográficos e nível de desenvolvimento (estados do Sul e Sudeste versus estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Além disso, nas primeiras fases de discussões, a União não estava presente nos debates, o que teria contribuído para a redução significativa do seu poder e de suas receitas.

Portanto, no debate durante a Constituinte, prevaleceram as ideias daqueles que defendiam a descentralização das receitas tributárias, com vistas a reverter o quadro de centralização fiscal do regime militar. Entretanto, a solução final não constituiu uma mudança radical, especificamente em relação à estrutura do principal imposto de competência dos estados e de alto potencial de arrecadação, o ICM, que teve sua base de incidência ampliada e transformou-se no ICMS. Segundo o deputado Mussa Demes (PFL/PI), que participou dos trabalhos da Constituinte:

Às vezes costumo fazer comparações com o procedimento adotado pelo Congresso Nacional ao tempo da Assembleia Nacional Constituinte e sempre que falávamos sobre sistema tributário, não havia preocupação da Casa com uma alteração substancial na forma do sistema tributário então vigente. Houve uma preocupação muito maior - essa, sim, foi a nossa grande preocupação - com a partilha dos recursos arrecadados [DEMES, Deputado Federal, na reunião de 13 mar. 1996, na Comissão Especial da PEC 175/95 da Câmara dos Deputados].

Assim, a redistribuição de competências tributárias não correspondeu a uma ampla reforma do sistema e, como veremos a seguir, foram deixados espaços para que o processo de descentralização fiscal pudesse ser revertido.

2.2.2. O sistema tributário brasileiro estabelecido em 1988

O atual sistema tributário brasileiro foi proposto em 1988. Em termos gerais, a descentralização fiscal estabelecida resultou, no âmbito tributário, no fortalecimento dos tributos estaduais e municipais e no aumento da porcentagem⁹ de tributos federais repassados aos fundos constitucionais (FPE e FPM). A Constituição prevê a partilha de determinados tributos arrecadados pela União com os estados, o Distrito Federal e os

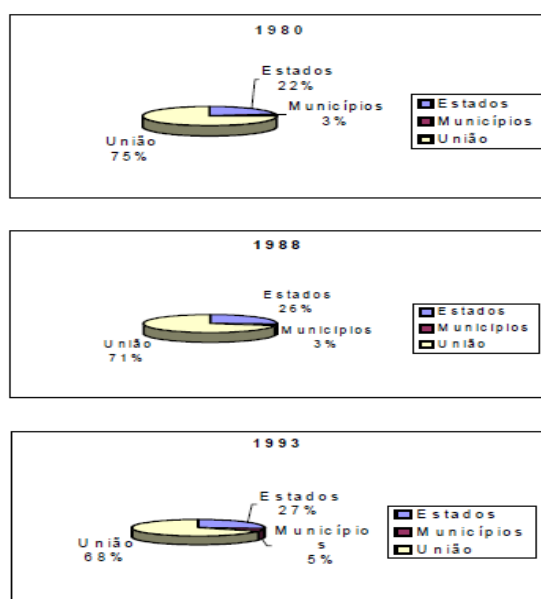
⁹ Houve considerável ampliação da fatia do produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) transferida para os estados e municípios (de 33% para 47% no caso do IR e de 33% para 57% no do IPI) (OLIVEIRA, 2020).

municípios. As principais transferências constitucionais nessa categoria são os denominados Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE), constituídos de parcelas arrecadadas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre a Produção Industrial (IPI).

Em relação às mudanças tributárias de impacto no federalismo, o Texto Constitucional reduziu as competências da União de treze para oito impostos (importação, exportação, renda, produtos industrializados, operações financeiras, propriedade rural, grandes fortunas e competência residual). Os estados tiveram o ICM fortalecidos pelos antigos impostos únicos sobre energia elétrica, transportes, combustíveis, minerais e comunicações, agora na forma do ICMS, com autonomia para o estabelecimento das alíquotas, além de manterem o imposto sobre propriedade de veículos automotores, e de ganharem o imposto sobre heranças e doações (ITCMD) e o adicional de até 5% do Imposto de Renda. Já os municípios mantiveram os impostos sobre serviços e sobre a propriedade urbana e ganharam os impostos sobre transmissão de propriedades imobiliárias e sobre vendas a varejo de combustíveis (ARAÚJO, 2018).

A Figura 1 demonstra a evolução das receitas próprias (não computadas as transferências recebidas) de cada ente subnacional antes e logo depois da Constituição. Observa-se que houve aumento de arrecadação própria dos estados e municípios a partir de 1988 e redução das receitas disponíveis para a União.

Figura 1 - Receita própria por esfera de governo



Fonte: Affonso (1995 apud COLOMBO, 2008).

Araújo (2018) destaca que a Constituição previu, entre as fontes de financiamento da Seguridade Social, uma contribuição cobrada do empregador com base no faturamento (Cofins¹⁰) e manteve a cobrança das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep)¹¹. A manutenção de tributos cumulativos e não partilháveis com os estados e municípios teve fortes consequências no período pós-Constituinte para que a União recuperasse suas receitas.

Sublinha-se que, embora a Constituição de 1988 tenha realizado uma descentralização fiscal, reduzindo os recursos disponíveis à União, suas responsabilidades em relação à implementação de políticas públicas, em especial no campo social, aumentaram significativamente (LUKIC, 2014). Dessa forma, o pacto federativo já nasceu desequilibrado e necessitando de ajustes (ARAÚJO, 2018).

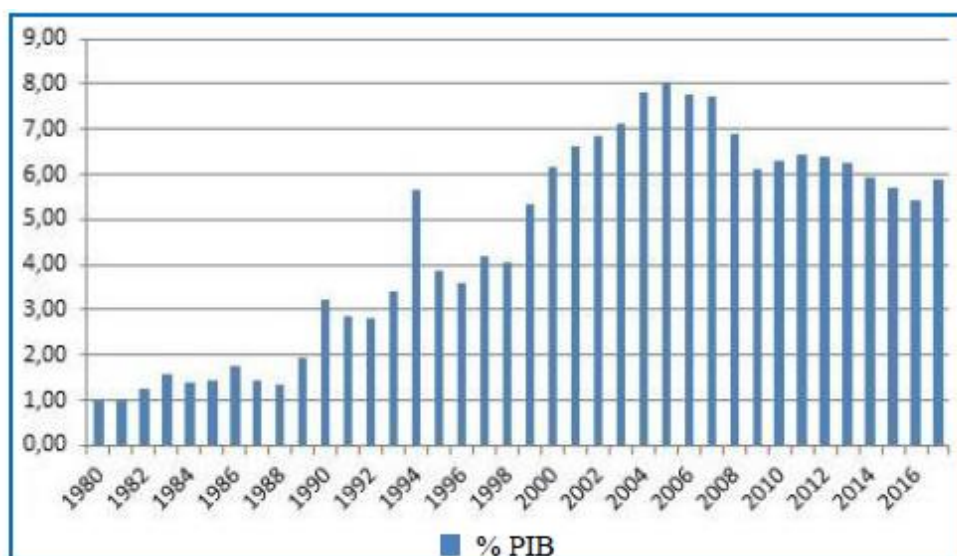
Diante da necessidade de a União reverter as perdas relativas de receitas que lhe foram impostas, as Contribuições Sociais¹² invadiram a nova estrutura tributária, como é possível observar na Figura 2. A União passou a utilizá-las como um meio compensatório de arrecadar recursos suplementares e a estratégia tinha a vantagem de o governo federal não ter que repassar esses recursos para estados e municípios (MELO, 2002)¹³. Isso permitiu à União recuperar receita tributária no decorrer dos anos 1990, como observamos na Figura 3.

¹⁰ Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.

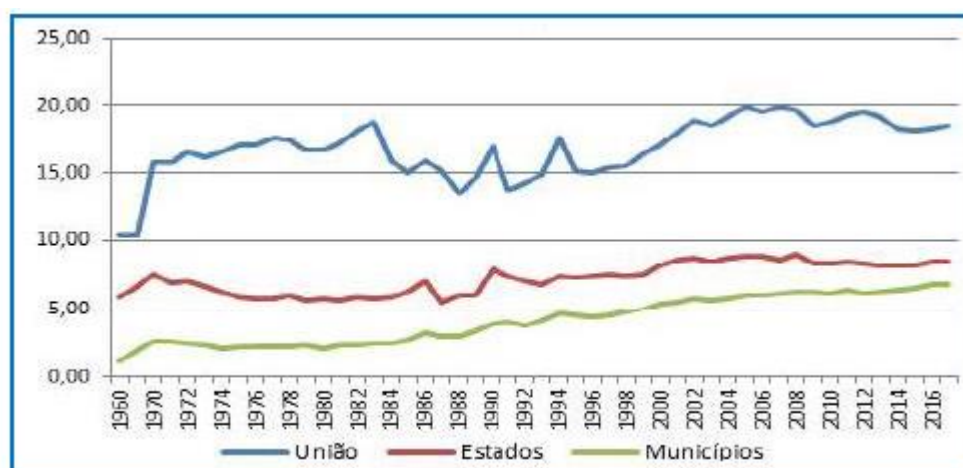
¹¹ O PIS e o Pasep foram destinados ao financiamento do programa do seguro-desemprego e do abono salarial (por meio do futuro Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT) (ARAÚJO, 2018).

¹² Conforme o art. 149 da Constituição Federal de 1988, compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas.

¹³ A União também não tinha a sua livre disposição boa parte do orçamento. Por isso, criou o mecanismo de desvinculação de receitas, inicialmente por meio do Fundo Social de Emergência (FSE), de 1994 a 1999, substituído em seguida pela Desvinculação das Receitas da União (DRU) (ARAÚJO, 2018).

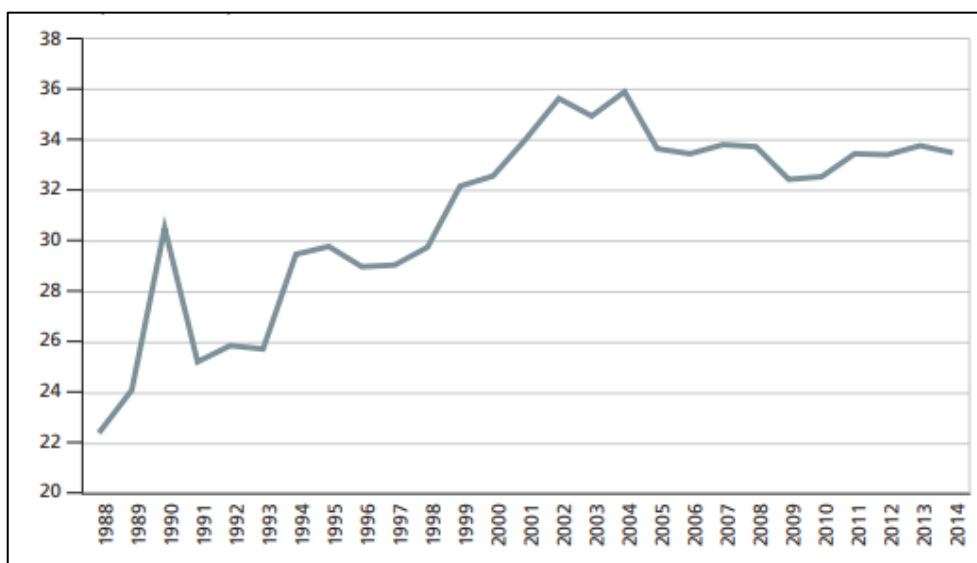
Figura 2 - Receita de contribuições sociais (% PIB)

Fonte: Afonso e Castro (2019 apud LOPREATO, 2020).

Figura 3 - Receita tributária disponível (% PIB)

Fonte: Afonso e Castro (2019 apud LOPREATO, 2020)

Por outro lado, dada a sistemática de incidência cumulativa, as contribuições sociais passaram a prejudicar a competitividade da economia. Por isso, poucos anos depois de promulgadas as regras constitucionais, houve crescente pressão por parte de empresários, políticos, imprensa e amplos segmentos da sociedade por uma nova reforma tributária (OLIVEIRA, 2020), que simplificasse o sistema e reduzisse o peso da carga tributária. A Figura 4 apresenta a evolução da carga tributária total no Brasil em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) a partir dos anos 1990:

Figura 4 - Carga tributária em % do PIB (1988-2014)

Fonte: Lukic (2017).

De acordo com Oliveira (2020), a crise econômica e o quadro de alta inflação que marcaram o período pós-Constituinte, bem como a necessidade do governo federal de encontrar soluções para o financiamento das políticas sociais, transformaram o sistema tributário em mero instrumento de ajuste fiscal. Segundo o autor, o governo federal poderia ter seguido outro caminho para reverter essas perdas, aumentando a cobrança, por exemplo, do imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas, mas optou por melhorar a arrecadação e expandir gastos sociais por meio dos impostos indiretos, os quais são regressivos.

Segundo Kerstenetzky (2019, p. 79), “a Constituição não propugnou a tributação progressiva como esteio dos gastos, o que se revelaria essencial para a efetivação dos direitos nominalmente estendidos a todos os brasileiros”. Na visão da autora, para sustentar o viés progressivo do gasto social, seria necessário financiá-lo com impostos não regressivos, cujo fato gerador fosse a renda e a riqueza e não o consumo.

Com relação aos estados, apesar dos ganhos tributários em 1988, a partir da primeira metade dos anos 1990, os governos subnacionais viram sua situação fiscal se agravar e tiveram diminuídas suas capacidades de responder às demandas por serviços e investimentos públicos.

No próximo tópico, analisaremos a trajetória do maior e mais importante tributo do sistema brasileiro, o ICMS, e o desequilíbrio causado por esse imposto que vem prejudicando a economia e os próprios estados.

2.2.3. O ICMS e a capacidade fiscal dos estados

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é a principal fonte de arrecadação dos estados, mas uma das causas centrais dos problemas do sistema tributário brasileiro. Além de sua regressividade, o desenho estabelecido incentiva disputas fiscais e antagonismos federativos prejudiciais à economia e à redução de desigualdades regionais. Em virtude desses problemas e das transformações econômicas, o ICMS vem passando por importantes mudanças em sua trajetória e tendo sua capacidade arrecadatória reduzida.

A origem da sistemática vigente do ICMS está no ICM¹⁴, concebido na reforma tributária de 1965 e pioneiro dos impostos sobre valor adicionado no mundo. Naquele momento, era atribuição da União regulamentar o ICM e os estados podiam modificar apenas alguns aspectos do imposto sob sua competência¹⁵. Segundo Junqueira (2010), a partir da segunda metade da década de 1970, criou-se um consenso de que a reforma tinha gerado uma excessiva centralização na União, algo que causava uma grande dependência dos níveis locais de governo a transferências intergovernamentais.

Assim, a distinção entre as operações internas e as interestaduais, com alíquotas interestaduais menores, foi pensada, naquele momento, para reduzir o desequilíbrio no comércio que a tributação na origem gera. Quando o tributo pertence ao estado que produz as mercadorias, os estados industrializados têm uma arrecadação proporcionalmente maior que o seu consumo interno, enquanto os estados não industrializados têm uma arrecadação proporcionalmente menor que seu consumo interno (JUNQUEIRA, 2010).

Na Constituição de 1988, o ICM teve sua base de incidência ampliada para alcançar todas as mercadorias, parte dos serviços de transportes e os de comunicação, dando origem assim ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) (AFONSO; LUKIC; CASTRO, 2018). Os estados dispuseram de maior autonomia sobre esse imposto e a União ficou proibida de intervir na regulamentação de cada estado e na concessão de isenções dos tributos subnacionais. Os estados puderam

¹⁴ Segundo Rezende (2012), a reforma de 1965 buscou racionalizar a tributação estadual, substituindo o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) por um moderno Imposto sobre o valor adicionado na Circulação de Mercadorias (ICM).

¹⁵ A Lei Complementar nº 24 de 1975, que regulamentou o ICM, determinou que as alíquotas deviam ser uniformes por região e que a administração do imposto e a concessão de benefícios fiscais deveriam ser aprovadas por unanimidade no Conselho de Política Fazendária (Confaz) (JUNQUEIRA, 2010).

então usar o sistema tributário para atrair investimentos, o que também abriu espaço para a guerra fiscal (JUNQUEIRA, 2010).

O ICMS é um imposto sobre o consumo, não pessoal, proporcional e com alíquotas diferenciadas entre regiões e produtos. O imposto continuou sendo tributado em grande parte na origem¹⁶, mas as alíquotas interestaduais¹⁷ foram reduzidas, fazendo com que os estados mais pobres ficassem com uma parte maior do tributo no comércio entre estados¹⁸ (JUNQUEIRA, 2010).

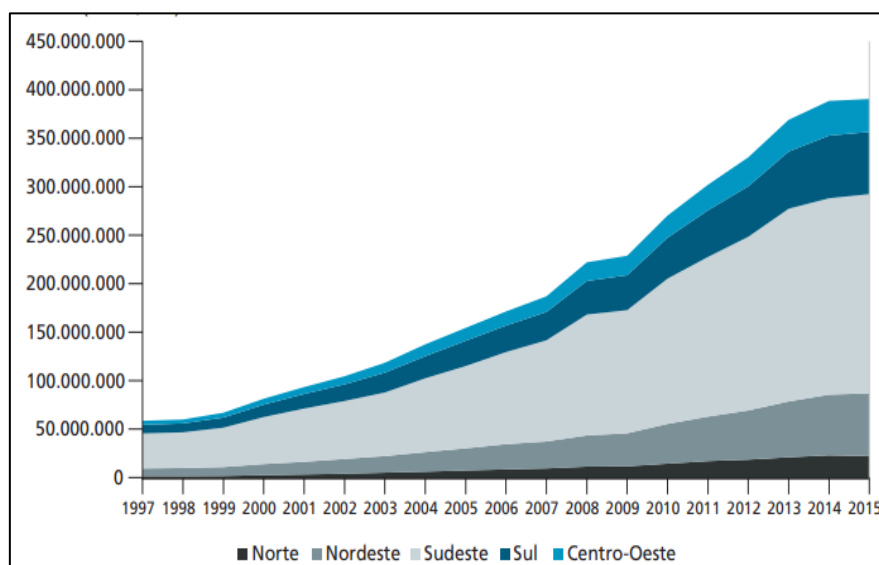
De acordo com Rezende (2012) a atribuição aos estados da competência de instituir um imposto sobre valor adicionado é um ato ousado, uma vez que boa parte da literatura recomenda que um imposto dessa natureza seja de competência do governo central, tendo em vista a necessidade de ser aplicado uniformemente em todo território. No Brasil, a atribuição desse imposto aos estados foi vista como parte de um conjunto de mudanças que visavam ao fortalecimento da federação. Todavia, os conflitos regionais e a complexidade do sistema geraram distorções na economia, que foram se agravando à medida que tentativas de reforma nos impostos sobre o consumo fracassavam (REZENDE, 2012).

Com as mudanças ocorridas em 1988, os estados foram beneficiados pela crescente importância do ICMS no bolo tributário, contudo o aumento do imposto não foi geograficamente uniforme, tendo sido mais forte nos estados do Sudeste, região mais rica e produtiva do país. Dessa forma, o estado com o PIB mais elevado é aquele que tem a maior parte da arrecadação do ICMS. Isso aumenta as desigualdades entre os estados e gera reivindicações para que o ICMS passe a ser arrecadado no estado de consumo e não no estado de produção (LUKIC, 2017). A Figura 5 demonstra essa distribuição desigual do ICMS por região:

¹⁶ O ICMS adota o princípio da origem atenuado. Quando há transação comercial envolvendo mais de um estado, o estado de origem da mercadoria fica com uma parte do imposto e o estado de destino fica com outra parte. A proporção da distribuição é determinada pela diferença entre a alíquota interestadual e a alíquota interna do produto.

¹⁷ A Constituição Federal determina que o Senado Federal coordene o estabelecimento das alíquotas de ICMS aplicáveis às operações e prestações de serviços interestaduais e de exportação.

¹⁸ Esse tipo de rateio deixou de ser aplicado ao ICMS sobre energia elétrica e derivados de petróleo, que passou a ficar integralmente com o estado de destino.

Figura 5 - Distribuição do ICMS por região (1997-2015)

Fonte: Lukic (2017).

Apesar de os estados terem ficado com uma situação confortável, do ponto de vista da arrecadação de receitas, logo depois não tardaram a ter problemas orçamentários (JUNQUEIRA, 2010). Segundo Varsano (1996), os principais motivos para essa situação foram: a prolongada crise econômica do país desde os anos 1980; o aumento do gasto com o funcionalismo público; a ampliação dos direitos sociais na nova constituição; e o aumento da guerra fiscal.

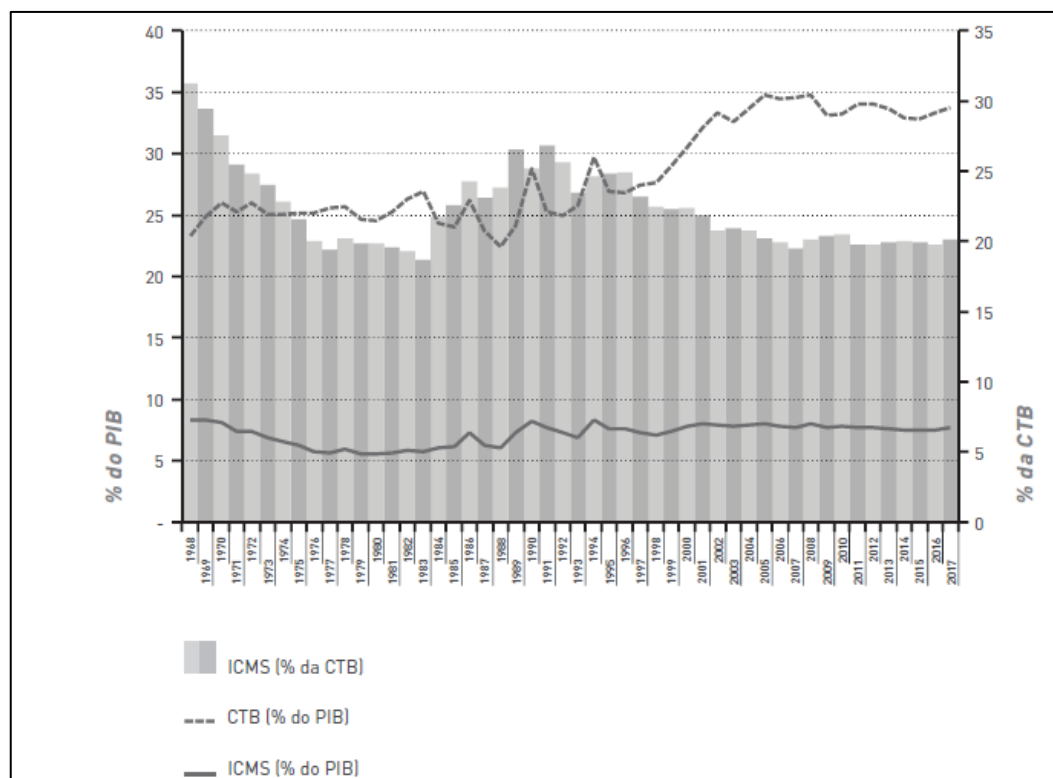
A complexidade do sistema tributário decorre da multiplicidade de incidências que oneram a produção e o comércio de bens e serviços e da sobreposição de normas editadas de forma autônoma pelos três entes federativos (União, estados e municípios), o que gera conflitos de competência e um ambiente hostil à cooperação. Ademais, a proliferação de regimes especiais e a multiplicidade de benefícios concedidos dificultam avaliar com precisão o custo econômico da tributação (REZENDE, 2009).

Exemplo importante de como a descentralização desorganizada de recursos do período pós-redemocratização produziu efeitos negativos sobre o sistema fiscal brasileiro é a chamada guerra fiscal entre os estados, cuja emergência se relaciona com o amplo grau de autonomia fiscal dos estados, sobretudo em relação ao ICMS, mas sem mecanismos eficazes de coordenação tributária entre eles. A guerra fiscal corresponde à busca dos estados em atrair investimentos para seu território. Os governos estaduais competem entre si, com vistas a oferecer condições mais atraentes às empresas por meio de isenção ou redução de alíquotas de ICMS, entre outras medidas (SANTANA, 2011).

De acordo com Afonso (2013), a face mais marcante da crise estadual federativa está estampada no ICMS. Como foi visto, esse imposto é tributado em grande parte na origem, com justificativas técnicas de que é mais fácil de ser fiscalizado dessa forma do que no destino. Contudo, o princípio de origem pode fazer com que a tributação recaia sobre setores equivocados, como alimentos e remédios, e tornar a tributação ainda mais regressiva. Ademais, o fato de esse tributo ser cobrado parcialmente na origem e parcialmente no destino faz com as empresas fiquem sob dupla autoridade tributária. A pluralidade de legislações existentes sobre esse imposto torna o sistema ainda mais complexo e suscetível de ser burlado (JUNQUEIRA, 2010).

Desse modo, a cobrança do ICMS acabou se desfigurando e o imposto vem perdendo a importância relativa na estrutura da carga tributária nacional (CTB) (AFONSO, 2013), como pode ser observado na Figura 6:

Figura 6 - Evolução histórica do ICMS e da carga tributária bruta: 1968-2017



Fonte: Afonso, Lukic e Castro (2018).

De acordo com Afonso, Lukic e Castro (2018), o ICMS está ficando ultrapassado em termos de base de arrecadação em razão dos avanços econômicos, sociais e principalmente tecnológicos, que ocorreram desde a sua criação. Para Afonso (2013), o futuro do ICMS não é otimista, pois sua principal base de cálculo (o valor adicionado na

indústria e na agricultura) tem tendência decrescente diante da desindustrialização da economia brasileira.

Adicionalmente, apesar de autores ligados à teoria da “escolha pública”¹⁹ defenderem a competição intergovernamental, as experiências vêm demonstrando que a lógica da guerra fiscal em torno do ICMS afeta negativamente a economia como um todo, ao retirar a neutralidade do imposto, diminuir a relação entre aumento do PIB e a geração de empregos, gerar mercados ineficientes e levar à perda de arrecadação para o setor público (JUNQUEIRA, 2010). No curto prazo, a expansão da guerra fiscal pode gerar benefícios para as regiões menos desenvolvidas e dividendos políticos para os governantes, mas no médio prazo acarreta prejuízo para todos (REZENDE, 2013).

Segundo Junqueira (2010), a guerra fiscal é um exemplo de *self-enforce policy*, isto é, quando um jogador inicia a política, fica difícil para os demais deixarem de entrar nela, o que anula os efeitos sobre a redistribuição do investimento nacional. Os estados não conseguem sair da guerra fiscal, pois a concessão de benefícios se torna quase pressuposto para a instalação de grandes empresas.

Como a Constituição de 1988 manteve a cobrança de imposto na origem com a incidência da alíquota interestadual, a guerra fiscal foi acirrada, uma vez que os estados buscaram criar vantagens comparativas e atrativos a novos investimentos à custa da desoneração do ICMS. Por conseguinte, o papel do Confaz, órgão colegiado composto por secretários estaduais de fazenda, a quem competiria disciplinar a concessão de benefício, foi esvaziado (DALL’ACQUA, 2002).

A guerra fiscal reduziu ainda mais o espaço fiscal dos estados na federação brasileira, ao mesmo tempo em que o governo federal recuperou a porção do bolo fiscal que detinha anteriormente e os municípios tiveram um aumento de cerca de dez pontos percentuais na sua parte. Dessa forma, “a bandeira de descentralização e da autonomia fiscal que pautou a luta dos estados na Constituinte se transformou, na prática, em um forte processo municipalização” (REZENDE, 2013, *location* 155).

Em contrapartida, análises mais recentes vêm demonstrando que essa distribuição do bolo fiscal é relativa. Segundo o Relatório de Acompanhamento Fiscal do Instituto Fiscal Independente (IFI, 2018), a análise da carga tributária, de acordo com a

¹⁹ Os teóricos da escolha pública entendem que o comportamento dos homens de governo é ditado pelos princípios utilitários, da mesma forma que os agentes de mercado. “A tensão que se estabelece entre democracia e eficiência é resolvida pela teoria da escolha pública com a defesa de um Estado liberal capaz de abrir espaço para o livre mercado limitando sua intervenção ao mínimo necessário (BORGES, 2001, p. 160).

competência tributária de cada nível de governo, não é a maneira mais adequada para mensurar os montantes de receitas que tais níveis efetivamente têm à sua disposição, principalmente sob um regime federativo como o brasileiro, em que a atuação do sistema legal e constitucional de repartição de receitas promove redistribuição intergovernamental de recursos. Para captar a influência dessa redistribuição, um indicador útil seria a receita disponível por nível de governo, que é calculada somando-se sua arrecadação própria com as transferências legais e constitucionais recebidas e, em seguida, subtraindo-se as transferências legais e constitucionais repassadas para outros níveis de governo.

A Figura 7 apresenta a evolução das receitas disponíveis por níveis de governo, em proporção do Produto Interno Bruto (PIB), durante o período 2002-2017. Observa-se que a diferença entre a arrecadação própria e a receita disponível é muito menor no nível estadual. Os governos estaduais arrecadaram 8,4% do PIB em 2017, receberam 2,5% do PIB de transferências legais e constitucionais do governo federal e repassaram 2,3% do PIB para seus municípios. O efeito líquido positivo dessas transferências gerou um pequeno acréscimo na receita disponível que chegou a 8,6% do PIB no mesmo ano. Já o nível municipal de governo é o grande beneficiário das repartições de receitas. Os municípios arrecadaram 2,1% do PIB em 2017 e, após receberem transferências do governo central e dos estados, suas receitas disponíveis mais que triplicaram para 6,6% do PIB.

Figura 7 - Receitas disponíveis por nível de governo – Participação (%) do PIB 2002-2017

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Governo central																
Arrecadação própria	21,3	20,7	21,4	22,7	22,4	22,8	22,8	21,4	21,5	22,5	21,5	21,4	20,8	20,6	20,5	20,6
Transferências para o governo estadual	-2,5	-2,4	-2,4	-2,6	-2,6	-2,6	-2,8	-2,5	-2,4	-2,5	-2,5	-2,4	-2,4	-2,4	-2,5	-2,5
Transferências para o governo municipal	-1,9	-1,8	-1,8	-2,0	-2,0	-2,1	-2,3	-2,1	-2,0	-2,2	-2,1	-2,1	-2,2	-2,2	-2,4	-2,3
Receita disponível	16,8	16,4	17,2	18,1	17,8	18,1	17,7	16,8	17,1	17,8	16,9	17,0	16,2	16,0	15,6	15,9
Governo estadual																
Arrecadação própria	8,4	8,4	8,5	8,7	8,7	8,5	8,6	8,4	8,4	8,3	8,3	8,4	8,2	8,3	8,3	8,4
Transferências do governo central	2,5	2,4	2,4	2,6	2,6	2,6	2,8	2,5	2,4	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5
Transferências para o governo municipal	-2,2	-2,1	-2,2	-2,2	-2,3	-2,2	-2,3	-2,2	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3
Receita disponível	8,8	8,7	8,7	9,0	9,0	8,8	9,1	8,6	8,5	8,5	8,5	8,4	8,4	8,4	8,6	8,6
Governo municipal																
Arrecadação própria	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1
Transferências dos governos central e estadual	4,1	3,9	4,0	4,2	4,3	4,3	4,6	4,4	4,3	4,4	4,4	4,4	4,4	4,5	4,6	4,5
Receita disponível	5,7	5,6	5,7	5,9	6,0	6,0	6,4	6,2	6,1	6,3	6,3	6,3	6,4	6,5	6,7	6,6
Governo geral (consolidado dos governos central, estadual e municipal)																
Receita disponível	31,3	30,7	31,6	33,1	32,8	33,0	33,2	31,6	31,7	32,6	31,7	31,7	31,0	30,9	30,9	31,1

Fonte: Instituto Fiscal Independente (julho/2018).

Na visão do mesmo relatório do IFI, o sistema de partilha no Brasil possui caráter desconcentrador entre os níveis de governo, que favorece principalmente o nível municipal e um pouco o nível estadual. As receitas disponíveis do governo municipal estão crescendo de maneira quase contínua nos últimos anos, considerando tanto o PIB quanto o total das receitas. Por outro lado, a receita disponível no nível estadual observou uma pequena queda em proporção do PIB (de 9,0% para 8,6%). Já a receita disponível do governo central caiu de 18,1% para 15,9% do PIB em pouco mais de uma década.

A conclusão do relatório para esses números é que eles servem para relativizar algumas ideias disseminadas no debate público de que o governo central, por meio das contribuições sociais não compartilhadas, vem promovendo um processo simultâneo de ampliação da arrecadação própria e centralização das receitas disponíveis. Este teria sido um padrão característico da dinâmica das receitas públicas durante a década de 1990, mas não encontraria base nas informações sobre o período mais recente.

No que tange às desigualdades, ressalta-se que os desequilíbrios fiscais gerados pelas disfuncionalidades do ICMS aumentaram ainda mais os níveis de desigualdade

socioeconômica territorial do Brasil. A capacidade arrecadatória de tributos é extremamente desigual no plano horizontal e há grande dependência de transferências fiscais (ARRETCHE, 2004). Além disso, de acordo com Rodden (2001 apud ARRETCHE, 2004), sistemas tributários e fiscais, como o brasileiro, em que há ausência de vínculo entre quem taxa e quem gasta, tendem a produzir baixo compromisso com o equilíbrio fiscal.

Considerando a discussão apresentada nesta seção, tem-se que os estudos da área vêm demonstrando a complexa realidade do cenário fiscal brasileiro, bem como os obstáculos para uma revisão da política tributária, principalmente no que diz respeito ao ICMS. Enquanto Prado (2013) e Rezende (2013) apontam a incapacidade de o governo federal coordenar os conflitos federativos fiscais e estabelecer acordos entre os entes subnacionais, Arretche (2010) argumenta que o federalismo brasileiro não pode ser descrito como autárquico e desprovido de coordenação. Para a autora, a União tem papel importante na regulação das políticas públicas e na redução das desigualdades de receita entre as jurisdições, ao redistribuir receitas por meio de transferências a estados e municípios e comprometer os entes com a universalização de certas políticas públicas como saúde e educação.

Contudo, para Monteiro Neto (2013), a União passou a ter uma relação mais próxima com os municípios do que com os estados na execução de políticas públicas. O governo estadual teve um papel minorado nas últimas duas décadas quanto à sua participação no gasto e na receita nacionais. No entanto, esses governos precisam estar dotados de capacidades governativas, econômico-fiscais e institucionais para promover o desenvolvimento e estão sendo cada vez mais cobrados por soluções para as demandas dos cidadãos de suas regiões. As disparidades regionais ainda prevaletentes tendem a causar insatisfações de governos subnacionais (MONTEIRO NETO, 2013).

Lopreato (2020) aponta três aspectos que evidenciam a queda do protagonismo estadual. O primeiro é a perda de capacidade financeira e de alavancar gastos dos estados, em razão da redução do desempenho do ICMS e do FPE, aliado aos custos da guerra fiscal e da dívida pública. O segundo aspecto é a falta de condições de os governadores atenderem às reivindicações do setor privado, exceto pelo uso da guerra fiscal. O último aspecto corresponde às dificuldades de interlocução com os prefeitos, essenciais no desenho de alianças políticas, mas que se ocupam com a articulação com a esfera federal, responsável direta pelo repasse de verbas.

Assim, a configuração atual do arranjo federativo brasileiro é diferente daquela que foi desenhada pela Constituição de 1988. Os estados tiveram seu poder econômico bastante reduzido nos últimos trinta anos e, devido a diversas amarras fiscais impostas pelo governo federal, esses entes possuem pouco espaço para ações fiscais mais independentes e se agarram no ICMS como forma de manter algum grau de autonomia, apesar dos diversos problemas desse imposto. Isso não quer dizer que a União continuou concentrando recurso nos últimos anos no mesmo ritmo observado ao longo dos anos 1990. O federalismo fiscal brasileiro é dinâmico, como visto na seção 2.1, e vem passando por um processo de municipalização, que foi acentuado nas duas últimas décadas.

A dinamicidade do federalismo fiscal brasileiro aponta também para as dificuldades em equacionar autonomia e poder compartilhado, especialmente no campo tributário, em que os conflitos distributivos são muito fortes, ainda mais em um contexto de tamanha desigualdade, que torna difícil o uso de instrumentos de coordenação e o estabelecimento de acordos.

Diante do que foi apresentado nesta seção, é possível compreender melhor porque a necessidade de uma reforma tributária é um tema tão recorrente no Brasil. Os desequilíbrios fiscais refletem a maneira desordenada de como as finanças federativas foram sendo tratadas no país (REZENDE, 2009). Ressalta-se que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, todos os presidentes eleitos demonstraram a intenção de promover mudanças substanciais no sistema tributário, tendo em vista os entraves para o desenvolvimento econômico e as injustiças que o acúmulo de distorções no sistema vem causando. Contudo, as tentativas concretas de alterações constitucionais amplas não obtiveram êxito e isso vem intrigando desde muito tempo os analistas políticos. Na próxima subseção, resumiremos as respostas dadas pela literatura para explicar os motivos para essa paralisia decisória na agenda tributária.

2.2.4. Por que não se aprova uma reforma tributária no Brasil? Algumas respostas da literatura

Há cinco tipos de explicação na literatura para a não aprovação da reforma tributária no Brasil: a tendência à paralisia decisória do sistema político; o poder de veto de atores federativos; o desinteresse ou falta de consenso interno do poder executivo; a dependência de trajetória da política tributária; e a multidimensionalidade das reformas.

As interpretações que relacionam os fracassos da reforma tributária à tendência à paralisia decisória do sistema político brasileiro são aquelas que consideram esse sistema

excessivamente fragmentado para aprovar reformas estruturais (AMES, 2003; LAMOUNIER, 1992; MAINWARING, 1993). A convivência do presidencialismo com regras eleitorais proporcionais de lista aberta e o pluripartidarismo geraria ingovernabilidade. Baseados na premissa de que o objetivo primário dos políticos é se reeleger, muitos autores argumentam que a estratégia legislativa leva à adoção de políticas distributivas (*pork barrel*), que privilegiam ações voltadas para satisfazer interesses locais (clientelismo) (RICCI, 2003). Dessa forma, um sistema com pouca intermediação dos partidos e em que o Executivo tem de negociar com cada parlamentar individualmente acarretaria alto custo de transação, tornando muito difícil a implementação de reformas tributárias (JUNQUEIRA, 2010).

Seguindo essa mesma linha da ingovernabilidade do sistema político brasileiro, há autores que tratam do poder de veto de atores federativos nas reformas tributárias. A tese sobre os “barões da federação” (ABRUCIO, 1998) trata especificamente do poder de os governadores bloquearem agendas na arena decisória central, sendo este um dos focos de ingovernabilidade no cenário nacional. Os governadores influenciariam diretamente o comportamento das bancadas estaduais no Congresso e criam “coalizões de veto” contra o Presidente. A preocupação que orientaria a ação dos governadores seria a atual distribuição de poder e recursos da estrutura federativa. Por isso, a atuação seria contrária a reformas tributárias que impliquem mudanças substantivas no ICMS, principal imposto estadual.

Mais recentemente, LUKIC (2014) também resgatou o papel do federalismo na agenda da reforma tributária. Segundo a autora, uma reforma tributária profunda não foi aprovada em razão dos conflitos de interesses dos atores federativos em manter ou aumentar sua capacidade tributária. Os atores que têm um poder econômico forte, representados pelos Estados mais ricos (especialmente São Paulo), conquistaram um nível significativo de poder tributário, sendo difícil modificar esse *status quo*, sem que compensações sejam previstas.

As interpretações que focam no poder de veto de atores federativos são refutadas pelos argumentos que advogam pelo caráter centralizado e ordenado do presidencialismo de coalizão brasileiro. A tese é a de que o Presidente e os líderes partidários conseguem, em geral, aprovar seus projetos. Com isso, estudos surgiram para demonstrar que o federalismo brasileiro não é a principal causa do fracasso de propostas de reformas tributárias, já que as bancadas estaduais costumam agir de forma mais partidária do que regional (ARRETCHE, 2013).

Nesse sentido, uma terceira tese para explicar o fracasso das reformas seria o desinteresse do Executivo (MELO, 2002; COLOMBO, 2008). A reforma poderia ter fracassado em virtude de uma mudança de preferência do próprio Executivo. Frente às dificuldades para a aprovação da matéria, devido à falta de consenso entre os atores políticos e as dificuldades técnicas, optou-se pela não realização das reformas.

Outro argumento para explicar a não aprovação de uma reforma tributária toma como pressuposto as características de dependência de trajetória (*path dependence*²⁰) da política tributária (MACIEL, 2009; LUKIC, 2014). Uma das perspectivas é a de que a escolha, durante a Constituinte, de manter a estrutura do sistema anterior a 1988 e descentralizar recursos, determinou os caminhos do sistema tributário brasileiro (LUKIC, 2014).

Outra perspectiva, seguindo esse mesmo argumento da dependência de trajetória, é que a política tributária desenvolvimentista e extrativa, adotada historicamente e pautada pela concessão de incentivos fiscais, envolve interesses difíceis de serem revertidos, condicionando o comportamento do ator fundamental para o desenlace da reforma tributária: o empresariado. Esse ator estaria atuando de forma fragmentada e na busca por rendas. Assim, na visão de Maciel (2009), o incentivo fiscal é uma unidade analítica relevante para o quadro evolutivo da tributação brasileira.

Por fim, para Junqueira (2010), o fracasso das reformas não está atrelado ao sistema político, nem ao sistema federativo e nem a uma suposta falta de empenho do Presidente ou dos burocratas. O problema estaria nas próprias propostas do governo e na relação com a estrutura econômica e institucional existente. A tese é a de que as propostas envolvem muitos interesses e coalizões políticas distintas, sendo que há um limite ao número de dimensões que os reformadores podem negociar e ao número de interesses opostos a conciliar. A ideia central é que reformas amplas criariam um problema de múltiplas dimensões políticas e essa multidimensionalidade seria o verdadeiro motivo para o insucesso das reformas. Sendo assim, o governo central consegue, em geral, contornar os interesses dos estados, mas isso acontece em reformas mais simples, em que há menos atores negociando e melhores condições para firmar garantias e compensações (JUNQUEIRA, 2010).

Contudo, algumas críticas vêm sendo feitas a essas reformas pontuais no sistema tributário brasileiro. Segundo Rezende (2009), as medidas pontuais para atenuar os

²⁰ O conceito de *path dependence* (dependência de trajetória) será discutido na seção 2.4.

problemas tributários vêm sendo insuficientes e terminam criando regimes de exceção que tornam o sistema ainda mais complexo e contraditório. Para Afonso (2013), a ideia de que o mais pragmático seria promover uma reforma fatiada não resistiu à discussão das primeiras fatias, em que a federação era dividida entre ganhadores e perdedores, defensores e opositores, de cada uma das medidas, sem uma visão nacional e do conjunto do sistema. Dessa forma, esses autores defendem que não há como melhorar o sistema tributário brasileiro sem uma reforma abrangente, que instaure um novo modelo de federalismo fiscal.

Assim, observa-se que não há consenso na literatura sobre as razões para a não aprovação da reforma tributária no Brasil. O tema é bastante complexo e envolve diversas disputas e interesses. Há uma intrincada rede de jogos ocultos (TSEBELIS, 1998) na arena tributária, que torna desafiadora a compreensão do comportamento parlamentar. Partimos do pressuposto que as teorias explicativas acima esboçadas não são necessariamente excludentes, mas podem ser vistas como complementares, a depender do ângulo da análise. Nesse sentido, é importante ter em mente a literatura sobre os fundamentos do funcionamento do Poder Legislativo no Brasil e as diversas lógicas de ação que o comportamento parlamentar pode ter.

2.3. O PODER LEGISLATIVO FEDERAL NO BRASIL

Nos estudos legislativos, a perspectiva mais influente da ciência política brasileira é a do “presidencialismo de coalizão”. Grande parte dos trabalhos utiliza aspectos desse arranjo institucional para explicar o comportamento legislativo no Brasil. Isso se deve ao poder de agenda da Presidência da República, que faz com que muitas análises sobre o Legislativo resumam a atuação dos parlamentares aos padrões de relacionamento com o Poder Executivo. Nesses estudos, o destaque maior dentro do parlamento é dado aos líderes partidários e ao seu papel essencial na condução da agenda da coalizão governamental. Contudo, nos últimos anos, ocorreram mudanças importantes na política brasileira e na literatura da ciência política que estão desafiando a tese da estabilidade do sistema e as visões que restringem a ação parlamentar à atuação dos líderes partidários.

Adicionalmente, a grande quantidade de leis oriundas do Poder Executivo costuma ser considerada pelo senso comum como um indicativo da passividade do parlamento. Entretanto, esta pesquisa parte do pressuposto de que essa percepção se deve à pouca atenção que ainda é dada pelos estudos à dinâmica do processo legislativo

(ARAÚJO; SILVA, 2012). Mesmo em processos decisórios difíceis e, por vezes, sem apoio do Poder Executivo, não se pode afirmar que o parlamento se isentou de debater a matéria.

2.3.1. O Poder Legislativo federal além dos líderes partidários

O presidencialismo de coalizão foi o termo foi cunhado por Sérgio Abranches, em 1988, para descrever o modelo institucional brasileiro que congrega um sistema federativo amplo, com votação proporcional, presidencialismo e multipartidarismo. Essa combinação tornaria objetivamente impossível ao Presidente fazer maioria no Congresso com o seu partido. Assim, um Presidente minoritário no arranjo constitucional brasileiro precisa montar uma coalizão com os diversos partidos, por meio da troca de apoio, a fim de obter maioria qualificada e aprovar suas medidas no Congresso. (ABRANCHES, 1988; 2018).

Nosso presidencialismo de coalizão teria nascido da diversidade social, das desigualdades, das disparidades regionais e das assimetrias de nosso federalismo, que seriam bem mais acomodadas pelo multipartidarismo proporcional (ABRANCHES, 2018). A questão é que esse arranjo geralmente torna o Presidente prisioneiro de compromissos múltiplos, tanto partidários como regionais, isto é, sua liderança pode ser constantemente contestada por lideranças partidárias e regionais (ABRANCHES, 1988). Na leitura de Abranches (1988), o modelo acarreta um padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo intrinsecamente instável, por isso, requer consensos parciais e habilidades dos “de dentro” em evitar divisões internas que rompam a aliança.

Devido às características de dispersão do poder do sistema, as condições de governabilidade do presidencialismo brasileiro chamaram a atenção de diversos cientistas políticos (AMES, 2003; MAINWARING, 1993; LAMOUNIER, 1994 apud RENNÓ, 2006). Na visão desses autores, a governabilidade do Brasil é prejudicada por suas regras eleitorais (sistema multipartidário e representação proporcional de lista aberta) e outros componentes de descentralização do poder, como o federalismo e o bicameralismo. Segundo Ames (2003), esses traços institucionais geram incentivos para a não-cooperação e proliferação de atores políticos com poderes de veto, o que dificulta a realização de mudanças políticas. Assim, os presidentes são forçados a construir coalizões multipartidárias por meio da distribuição de cargos públicos e verbas (*pork barrel*), algo que favorece práticas clientelistas e corruptas prejudiciais à democracia brasileira.

Esse argumento que enfatiza os elementos de fragmentação do sistema político inspira-se no conceito de *veto player* apresentado por Tsebelis (1999) para explicar o bloqueio de decisões políticas. De acordo com Tsebelis (1999), o *veto player* é um ator individual ou coletivo cuja concordância é requerida para alterar o *status quo*. Com base nessa definição, uma mudança significativa de política deve ser aprovada pelos atores políticos com poder de veto e essa mudança será mais difícil de ser alcançada quanto maior for o número de *veto players* e maior for a distância ideológica entre eles (TSEBELIS, 1999). Sendo assim, reformas seriam difíceis de ser implementadas em sistemas políticos como o do Brasil, em que há múltiplos *veto players*.

Em contraposição ao argumento de ingovernabilidade do presidencialismo de coalizão, outros autores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, 1999; LIMONGI, 2006; SANTOS, 2003) defendem que as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil, desde a redemocratização, têm sido marcadas pela governabilidade, com índices elevados de disciplina partidária, e que não há evidências suficientes de que o governo tenha sido paralisado em função dos obstáculos antepostos pelo seu modelo. A explicação para isso estaria no poder de agenda do Presidente, conferido por suas prerrogativas constitucionais, e na força conferida às lideranças partidárias nos regimentos internos das casas legislativas, fator que favorece a ação articulada da coalizão governamental. Para Pereira e Mueller (2003), o sistema político brasileiro possui dimensões contraditórias, visto que os elementos que descentralizam o poder na arena eleitoral são contrabalanceados pelos elementos que centralizam o poder na arena legislativa. Esses últimos elementos são os que aumentam as chances de aprovação de reformas.

Essa leitura positiva do presidencialismo de coalizão dominou a ciência política brasileira durante mais de duas décadas. Entretanto, o argumento sobre a governabilidade do sistema passou a ser cada vez mais contestado com o fracasso na aprovação de algumas reformas encaminhadas pelo Poder Executivo e com o *impeachment* de Dilma Rousseff. Segundo Melo (2002), os resultados bastantes distintos em termos da formulação e implementação de importantes reformas como a reforma tributária, administrativa e previdenciária, durante o governo FHC, já demonstravam os limites dos argumentos puramente institucionais que não consideravam variáveis específicas das arenas decisórias.

Já a crise política iniciada em 2014 expôs os altos custos de gestão do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 2018; BERTHOLINI; PEREIRA, 2015) e mostrou que as regras que asseguravam o predomínio do Executivo não haviam sido

suficientes para dar sustentação ao governo. Além disso, a instabilidade das coalizões estimulou a judicialização da política (ABRANCHES, 2018) e um aumento do protagonismo do Poder Legislativo na definição da agenda política nos anos recentes.

Por outro lado, em artigo mais recente, Figueiredo e Limongi (2017) defendem as características de estabilidade do presidencialismo de coalizão, apesar desse contexto de crise da democracia no Brasil. Para os autores, atribuir causas institucionais à crise política dos anos recentes é desconsiderar as diversas dimensões que se cruzam para lhe conferir especificidade, como o aumento da polarização política e da crise econômica (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2017).

Cumprе frisar que os problemas do presidencialismo de coalizão acabaram promovendo percepções negativas na sociedade das negociações entre o Executivo e o Legislativo para a aprovação de matérias. No entanto, não há nada de errado em articular com um partido e repartir o poder ao compor uma coalizão governista, essas negociações são essencialmente políticas. O problema está em as negociações se tornarem apenas trocas espúrias, propensas à corrupção e sem viés programático.

Considerando a literatura apresentada, nota-se que diversos trabalhos publicados sobre o Poder Legislativo no Brasil não observaram com a devida atenção o processo legislativo e as especificidades políticas de cada área temática (ARAÚJO; SILVA, 2012; MELO, 2002). Alguns autores defendem que a interpretação do sistema político brasileiro calcada essencialmente na Presidência da República e nos líderes partidários não alcança o retrato multidimensional da dinâmica parlamentar (ARAÚJO; SILVA, 2012; ARAÚJO; SILVA; TESTA, 2015; CORADINI, 2010; CASCIONE, 2018). Dessa forma, ganham força abordagens que tratam de bancadas temáticas informais, frentes parlamentares, representação de interesses por meio de *lobby* ou *advocacy*, entre outros temas que enxergam o parlamento como uma arena essencial para o debate de ideias e influência de redes de políticas públicas, envolvendo a atuação de atores individuais e coletivos, governamentais e não governamentais.

A dinâmica legislativa resulta de jogos coletivos, com processos de negociação que agregam grande número de atores, cujas preferências são construídas e reconstruídas (ARAÚJO; SILVA; TESTA, 2015). Para Arnold (1990), as preferências dos parlamentares não são fixas e dependem de cálculos de custo e benefício, que podem levar em conta interesses organizados, geográficos ou difusos. Assim, há diferentes lógicas de ação parlamentar a depender do contexto e do padrão de interação entre três atores principais - legisladores, líderes de coalizão e cidadãos -, que antecipam

comportamentos com base nas expectativas geradas. Por isso, um mesmo legislador, visando à sua reeleição, pode apoiar políticas voltadas para os interesses de sua região em algumas situações e em outras apoiar políticas de interesse mais geral (ARNOLD, 1990).

Tsebelis (1998) argumenta que os jogos institucionais são compostos por múltiplas arenas. Se determinado comportamento adotado por certo ator não parece ser a melhor escolha para aquela situação é porque o observador está focado somente em um cenário ou em um jogo, enquanto o ator está jogando em diversas arenas (*nested games*). As democracias contêm situações nas quais os jogos não são jogados de maneira isolada e, portanto, as escolhas podem parecer subótimas (TSEBELIS, 1998, p. 20-21). A contribuição substancial desse exame dos jogos é que ele apresenta uma maneira sistemática de levar em conta os fatores contextuais. A análise da política tributária, por exemplo, requer uma visão que considere os “jogos ocultos”, tendo em vista a complexidade, a multidimensionalidade e os distintos arranjos institucionais que envolvem a questão.

Retomando o caso brasileiro, vemos então a necessidade de analisar os processos decisórios dentro do Legislativo como jogos coletivos e de considerar que há processos em que o interesse regional ou temático pode estar acima do partidário. Quando temas de difícil consenso dentro dos partidos estão em pauta, como aqueles de cunho federativo, pode ser que a atuação dos líderes dos partidos esteja constrangida (ARAÚJO; SILVA; TESTA, 2015).

De acordo com Araújo e Silva (2012), os líderes partidários são figuras fundamentais na coordenação dos trabalhos legislativos, mas estão submetidos a limitações que não lhes permitem atuar com eficácia em todos os campos temáticos. Ademais, há assuntos, como aqueles que envolvem políticas fiscais e tributárias, em que não devemos desconsiderar o peso do interesse regional. Dessa forma, esta pesquisa parte das seguintes premissas: os resultados políticos vão depender do contexto, das ideias e dos conflitos distributivos de cada área temática; e uma análise que aborde o Poder Legislativo brasileiro deve ir além dos líderes partidários e considerar a relevância de outros atores no processo legislativo.

2.3.2. A atuação do parlamento brasileiro

De acordo com Araújo e Silva (2012), apesar das fortes restrições colocadas para a atuação dos membros do Legislativo, ela está longe de ser desprezível, tendo em vista que os parlamentares possuem formas de participar ativamente da formação das políticas

públicas. Destacamos aqui duas formas de atuação do Poder Legislativo relevantes para a análise deste trabalho: a atuação de *agenda holders* e o papel desempenhado nas comissões legislativas.

A primeira forma de atuação corresponde a uma definição de Silva e Araújo (2013) para os parlamentares que atuam como importantes articuladores políticos de matérias legislativas. O *agenda holder* centraliza as negociações em torno do futuro texto legal, sendo um ponto de referência para o governo e os grupos organizados naquela matéria (SILVA; ARAÚJO, 2013). Para os autores, a atuação desse parlamentar não está atrelada a uma função específica, ele pode ser autor, relator, presidente de comissão ou mesmo coordenador de um grupo de trabalho. O que essa definição leva em conta é a contribuição ativa na condução das discussões. Além de impactos eleitorais, o papel de *agenda holder* pode fazer com que o parlamentar ganhe expressão dentro do Congresso Nacional ou mesmo permitir o acesso a importantes recursos do Poder Executivo (SILVA; ARAÚJO, 2013).

A segunda forma que destacamos é observar a atuação legislativa além do espaço do plenário e verificar o comportamento dos parlamentares nas comissões legislativas. Esses são importantes espaços de articulação no curso do processo legislativo. Áreas de grande tecnicidade, como o campo tributário, podem encontrar nas comissões ambiente propício para a discussão especializada, para a interlocução com os atores interessados e para o embate técnico com o Executivo. Dependendo do contexto e da saliência do tema, um dos papéis das comissões é atender a demandas dos parlamentares por informação e expertise a fim de reduzir a incerteza presente na formulação de políticas (MALTZMAN, 1997; SANTOS; CANELLO, 2016). O papel informacional será mais acentuado quanto maior forem as divergências com o Executivo em torno de uma política pública apresentada (SANTOS; CANELLO, 2016).

Os membros das comissões podem desempenhar diversos papéis no processo de produção legislativa, podendo ser agentes de múltiplos principais nesses colegiados (MALTZMAN, 1997). No modelo distributivista, os membros das comissões atendem a interesses de suas circunscrições eleitorais, financiadores ou grupos de interesse, focando em políticas distributivistas, cujos benefícios são concentrados e os custos dispersos. No modelo informacional, o papel das comissões consiste em oferecer informação e *expertise* para desenvolver boas políticas públicas e beneficiar os desejos coletivos da Câmara. As comissões contribuem com a redução da assimetria de informação entre os parlamentares. Por sua vez, no modelo partidário, o papel das comissões é assegurar que a produção

legislativa atenda aos interesses dos partidos. As nomeações para as comissões serão de agentes que assegurem os interesses da agenda do partido (LIMONGI, 1994; MALTZMAN, 1997). Tendo em conta a complexa dinâmica legislativa, cada um desses modelos pode explicar uma parte do comportamento parlamentar nas comissões (MALTZMAN, 1997).

Diante dessa discussão, verifica-se que há diversas formas de atuação parlamentar na discussão das matérias legislativas, o que indica a possibilidade de participação ativa do Legislativo na construção de textos legais, seja na interlocução com os atores, seja na contribuição pela especialização sobre o tema. Uma das formas de identificar essa atuação é complementando as pesquisas com análises qualitativas de menor escopo que possam rastrear os processos legislativos e verificar com detalhes a participação de alguns parlamentares (SILVA; ARAÚJO, 2013).

2.4. O PAPEL DAS IDEIAS NOS PROCESSOS DECISÓRIOS E A DINÂMICA INSTITUCIONAL

As ideias exercem um importante papel nos processos decisórios e, conseqüentemente, na continuidade e na mudança institucional. Em campos tecnicamente complexos, como o tributário, as ideias ganham uma relevância ainda maior na percepção e resolução dos problemas. Isso não quer dizer que os interesses materiais tenham um grau menor de importância. Pelo contrário, no âmbito da reforma tributária, os interesses econômicos são essenciais para compreender o comportamento dos atores políticos. Todavia, é preciso conciliar esses fatores materiais com os fatores ideacionais a fim de compreender melhor toda a complexidade em torno da questão.

Com esse intuito, esta pesquisa relaciona a definição de ideias à noção de crenças de Sabatier (1988), que corresponde a valores básicos, ideias, objetivos políticos, suposições causais e percepções acerca de problemas. Salienta-se que o uso desse conceito como guia de análise permite integrar ideias, valores e interesses na discussão dos fatores que dificultam a tomada de decisão em processos de reforma tributária e inserir no debate a influência do conhecimento e do aprendizado nas políticas públicas.

Dessa forma, o objetivo desta seção é discutir o papel das ideias e crenças nos processos decisórios, levando em conta a dinâmica de mudança e estabilidade das instituições. Para isso, serão revisadas brevemente algumas abordagens institucionalistas que tratam da questão. No entanto, a opção metodológica deste trabalho foi explorar

conceitos presentes no *Advocacy Coalition Framework* (ACF), uma vez que esse modelo enxerga de maneira mais dinâmica toda a complexidade das políticas públicas (ARAÚJO, 2013).

Antes de nos atermos ao debate sobre ideias e crenças orientadas às políticas públicas aos moldes do ACF, faremos uma breve revisão da literatura sobre mudança institucional, a partir da perspectiva do neoinstitucionalismo histórico. A proposta é observar a estabilidade e a mudança como partes de um mesmo processo, tal como formulado por Mahoney e Thelen (2010), a fim de entendermos a dinâmica institucional do sistema tributário brasileiro, que envolve conflitos permanentes entre múltiplos atores em torno de crenças.

2.4.1. Dependência de trajetória e mudança institucional gradual

A experiência internacional demonstra que os sistemas tributários, devido à sua resiliência, são altamente *path dependent* (MELO, 2005; JUNQUEIRA, 2010; MACIEL, 2009). O conceito de *path dependence* (dependência de trajetória) é uma contribuição do neoinstitucionalismo histórico para explicar que determinados arranjos institucionais formados em momentos de “conjunturas críticas”, uma vez estabelecidos, limitam as possibilidades de reformas e conformam determinadas trajetórias - efeito de *lock-in* (PIERSON, 2004; COLLIER; COLLIER, 2002; MAHONEY, 2002). Nesse sentido, a mudança é concebida ou por meio do incrementalismo, com acumulação gradual de pequenas mudanças e ajustes marginais a fatores externos à instituição, ou por meio de equilíbrios descontínuos, com alterações radicais em períodos de conjuntura crítica (REZENDE, 2012).

Apesar da relevância da noção de dependência de trajetória, não podemos deixar de apontar as limitações no uso dessa abordagem. Isso porque essa perspectiva concentra-se em fatores exógenos para explicar a mudança institucional, bem como não demonstra como estabilidade e mudança podem estar articuladas (REZENDE, 2012). Dessa forma, alguns estudiosos passaram a prestar mais atenção em fatores endógenos e em processos de mudança que ocorrem durante episódios de relativa estabilidade.

Entre esses estudiosos estão Mahoney e Thelen (2010), que construíram uma teoria de mudança institucional gradual, vinculando modos particulares de mudança incremental a características do contexto político e a propriedades das próprias instituições. Os autores vão além das explicações baseadas nos choques causados por

fatores estruturais externos e abordam os conflitos de distribuição de poder entre os agentes dentro das próprias instituições.

Para essa teoria, há quatro tipos de mudança institucional delineados por Mahoney e Thelen (2010): deslocamento, acréscimo em camadas, deriva e conversão. No deslocamento (*displacement*), há remoção e introdução de novas regras. Já o acréscimo em camadas (*layering*) ocorre quando novas regras são adicionadas às antigas, mudando as formas pelas quais as regras originais estruturam comportamentos sem implicar ruptura completa. A deriva (*drift*) é quando, por negligência, as regras continuam as mesmas, mas seu impacto muda devido a alterações no contexto. Por fim, a conversão (*conversion*) ocorre quando as regras continuam as mesmas, mas há mudança na interpretação.

Ao explicar esses padrões de mudança, os autores utilizam duas dimensões explicativas: possibilidades de vetos presentes no contexto político, ou seja, a existência de atores com forte capacidade de bloquear mudanças; e o nível de discricionariedade na interpretação/*enforcement* das instituições, que diz respeito ao grau em que as instituições estão abertas a interpretações conflitantes e a variações em sua aplicação (MAHONEY; THELEN, 2010).

Como visto, a teoria da mudança institucional gradual mostra que há diferentes tipos de mudança e que elas ocorrem mesmo em períodos de relativa estabilidade política. Isso é importante para esta pesquisa, visto que partimos do pressuposto de que, enquanto a estrutura do sistema tributário brasileiro permanece estática, diversas alterações pontuais estão constantemente acontecendo, o que demonstra seu dinamismo institucional. Se há dificuldades na aprovação de uma reforma tributária no Brasil, é preciso averiguar qual ou quais tipos de mudanças não estão ocorrendo e os fatores explicativos para isso, inserindo também nessa discussão os conflitos de ideias ou, adotando a terminologia do ACF, os conflitos com relação às crenças orientadas às políticas públicas.

2.4.2. Ideias e instituições

Desde o final dos anos 80, diversos trabalhos (HALL, 1993; BLYTH, 2001; HAY, 2006; SCHMIDT, 2008; BÉLAND; COX, 2011)²¹ estão procurando ir além das abordagens racionalistas ou estruturalistas e incluir as ideias como variável explicativa na

²¹ Muitos desses trabalhos se encaixam em abordagens como o institucionalismo construtivista e o institucionalismo discursivo.

análise dos fenômenos políticos. O foco em ideias permite explicações endógenas para a mudança política, ao mesmo tempo em que também explica a estabilidade política (PERISSINOTTO; STUMM, 2017).

Para Béland e Cox (2011), as ideias estão no cerne da ação política, porque moldam a forma como entendemos os interesses e os problemas políticos. As ideias abrangem pensamentos, emoções, desejos e interesses em um equilíbrio delicado e fluido entre si. Entretanto, não se deve olhar apenas para o conteúdo das ideias, mas também para o processo interativo pelo qual elas são geradas e transmitidas (SCHMIDT, 2008).

Nessa perspectiva ideacional, “o resultado político não depende apenas das posições de poder dos atores institucionais, mas em grande parte como eles, a partir de suas crenças, interpretam e percebem seus interesses” (PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 128). Destaca-se que, para Hay (2011), os interesses não são fatos objetivos, mas construções históricas, sociais e políticas, que não podem ser separados das ideias.

As ideias no campo econômico são a base de muitos trabalhos que abordam o papel das ideias para as mudanças institucionais. Hall (1993), por exemplo, afirma que em um campo tecnicamente complexo como a formulação de políticas macroeconômicas, os agentes guiam-se por um conjunto amplo de ideias - os paradigmas de políticas públicas - que especificam os diagnósticos e as soluções concretas para problemas centrais.

Ao tratar da transformação do modelo econômico sueco, Blyth (2001) demonstra a centralidade da contestação ideacional para entender a mudança ou a continuidade institucional. De acordo com o autor, as ideias econômicas podem funcionar de três formas: *institutional blueprints*, “armas” nas disputas distributivas e “bloqueios cognitivos”. Como *institutional blueprints*, as ideias reduzem as incertezas ao explicar momentos de crise e ao projetar formas institucionais para resolvê-los. Já como “armas” nas disputas distributivas por recursos entre os grupos de interesse, as ideias econômicas oferecem uma crítica científica e normativa das instituições existentes, permitindo que os agentes desafiem os padrões de distribuição que consagram.

Por último, como bloqueios cognitivos (*cognitive locks*), as ideias podem condicionar as trajetórias dos arranjos institucionais, produzindo resultados independentemente dos agentes que as desenvolveram originalmente. Assim, observa-se que o *path dependence* ocorre também em função das ideias (BLYTH, 2001). De forma similar a Blyth (2001), Hay (2006) também ressalta a importância do *path dependence* ideacional no contexto institucional. Na sua visão, as instituições são construções em

bases ideacionais, que exercem um efeito de dependência de trajetória em seu desenvolvimento subsequente.

Considerando esse debate sobre ideias e instituições, este trabalho buscou adotar uma vertente analítica que conciliasse ideias e interesses materiais. Desse modo, fizemos a opção pela noção de crenças do modelo do ACF, que agrega esses fatores em sua concepção. Cumpre frisar que a lógica de atuação pautada por interesses de cunho individualista e material não é refutada pelo ACF, mas o modelo de indivíduo com que essa abordagem lida é complexo e não exclui a possibilidade de altruísmo (SABATIER; WEIBLE, 2007; ARAÚJO, 2013). Na próxima seção, iremos apresentar algumas características importantes do ACF e aprofundar os conceitos de sistema de crenças e coalizões.

2.4.3. O *Advocacy Coalition Framework* e o sistema de crenças

Um dos modelos explicativos de políticas públicas que dá relevo à complexidade do processo decisório governamental é o *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Para os objetivos deste trabalho, serão abordados apenas alguns elementos desse modelo, tendo em vista sua grande utilidade para análise de políticas contenciosas, marcadas por disputas técnicas e pela competição entre múltiplos atores, que debatem “se” e “como” o governo deve responder a um determinado problema (SABATIER; WEIBLE, 2007; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016).

O ACF, originalmente desenvolvido por Paul Sabatier na década de 1980 e progressivamente aperfeiçoado com a ajuda de Jenkins-Smith e outros parceiros, compreende a formulação das políticas públicas como produto da competição entre coalizões que compõem subsistemas estáveis formados por atores individuais e coletivos, de organizações públicas e privadas, preocupados com uma determinada questão de política pública e motivados a traduzir suas crenças em políticas reais (ARAÚJO, 2013; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016; SABATIER; WEIBLE, 2007). O ACF foca em mudanças institucionais ao longo de uma década ou mais e pressupõe que as crenças dos atores são muito estáveis durante esse período, tornando muito difíceis as grandes mudanças nas políticas. (SABATIER; WEIBLE, 2007; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

As coalizões são “grupamentos informais de atores, cada qual com um conjunto diferenciado de crenças orientadas à questão de política pública em foco e atuação coordenada ao longo do tempo” (ARAÚJO, 2013, p. 12). Esses atores compartilham

valores básicos e percepções acerca de problemas (SABATIER, 1988). O conjunto de atores não inclui apenas o tradicional “triângulo de ferro” de legisladores, agências governamentais e líderes de grupos de interesse, mas também pesquisadores, jornalistas e especialistas da área, visto que, para o modelo do ACF, as informações técnicas e científicas desempenham um importante papel na modificação das crenças dos indivíduos (SABATIER; WEIBLE, 2007). Dessa forma, os atores colocados em foco no ACF são todos os que desempenham papéis importantes na formulação e implementação das políticas públicas, bem como aqueles que atuam de forma relevante na geração, disseminação e avaliação de ideias relacionadas a elas (SABATIER, 1993; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999 apud ARAÚJO, 2013).

Já um subsistema de políticas públicas é uma subunidade de um governo ou sistema político ancorado por um problema, um escopo geográfico e atores políticos que tentam influenciar regularmente as decisões do governo (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016). Os subsistemas “se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública” (SOUZA, 2006, p. 31). O processo de interação no âmbito desses subsistemas leva às decisões das autoridades (ARAÚJO, 2013). Na maioria dos subsistemas, há uma coalizão mais bem sucedida em traduzir suas crenças em ações governamentais (WEIBLE, 2005 apud ARAÚJO, 2013).

Jenkins-Smith et al. (2017 apud ANDRADE, 2020) elencam cinco propriedades dos subsistemas: contém componentes que interagem na produção de resultados para dado assunto de política pública; demarcam os atores integrados e não integrados em um determinado assunto de política pública; não envolvem todos os interessados ou afetados pelas decisões de políticas públicas; podem se sobrepor ou se interconectar; frequentemente estabelecem alguma autoridade; passam por períodos de inércia, mudança incremental e grande mudança.

De acordo com Sabatier e Jenkins-Smith (1999), um subsistema pode estar inserido dentro de outro; ou dois subsistemas podem se sobrepor, interagindo entre si com frequência suficiente para que um subconjunto de atores seja parte de ambos. Alguns atores em um subsistema são regulares, estando envolvidos em praticamente todas as questões, enquanto aqueles de subsistemas sobrepostos são membros periódicos, envolvendo-se apenas em um subconjunto distinto de tópicos.

Neste trabalho, abordamos especificamente o subsistema do ICMS, que se encontra inserido no subsistema da tributação sobre o consumo, o qual integra, por sua

vez, um subsistema bem mais amplo: o da política tributária. A dimensão funcional desse subsistema são as regras relacionadas ao ICMS e a dimensão territorial, o Brasil, visto que esse imposto estadual envolve relações intergovernamentais. O subsistema do ICMS relaciona-se, em diversos tópicos, com outros subsistemas também inseridos no subsistema da tributação sobre o consumo, como o subsistema do ISS e dos impostos sobre bens e serviços federais.

No subsistema do ICMS, o conjunto de atores relevantes não envolve apenas representantes do governo federal e dos governos estaduais e municipais, mas também estudiosos da área, *think tanks*, representantes do empresariado, tributaristas, sindicatos, entre outros atores que serão apresentados no capítulo referente a análise dos dados. Ressalta-se que a pesquisa não tem como objetivo explorar a dinâmica das coalizões de defesa do subsistema, mas fazer apenas um esforço inicial de identificá-las. Três aspectos do *Advocacy Coalition Framework* são utilizados na análise empreendida neste trabalho: os sistemas de crenças, as coalizões de defesa e os fatores que levam à mudança ou à estabilidade das políticas

O aspecto mais importante do ACF para os fins desta pesquisa é a noção de sistema de crenças (*belief system*). De acordo com o modelo, os atores políticos possuem racionalidade limitada e dão sentido ao mundo por meio de um conjunto de crenças, que correspondem a filtros cognitivos que geram vieses na assimilação da informação e orientam o comportamento dos indivíduos (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016).

O ACF assume que as crenças tendem a permanecer estáveis ao longo do tempo e são a cola que mantém os atores unidos em coalizões. Cada coalizão de defesa possui consenso interno sobre as principais crenças afetas à política pública que molda o subsistema em tela, e dissenso em relação às demais coalizões.

Assim, atores de diferentes coalizões tendem a perceber as mesmas informações de maneiras muito diferentes (SABATIER; WEIBLE, 2007). Seguindo também o paradigma da racionalidade limitada, o modelo considera que os atores valorizam mais as perdas do que os ganhos e que há a tendência de os atores verem seus oponentes como menos confiáveis, mais maléficos e mais poderosos do que realmente são (*the devil shift*) (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O sistema de crenças é apresentado em três níveis no modelo. No nível mais geral estão as crenças profundas (*deep core*), que são valores normativos e axiomas ontológicos muito gerais sobre a natureza humana, envolvendo a prioridade relativa de valores fundamentais como liberdade e igualdade, o papel adequado do governo versus mercado,

quem deve participar da tomada de decisão governamental. Essas crenças abrangem diferentes subsistemas de políticas e são extremamente difíceis de mudar. As escadas tradicionais de esquerda/direita operam nesse nível (SABATIER; WEIBLE, 2007; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016).

No nível seguinte estão as crenças centrais (*policy core*), que são as posições mais importantes sobre a política pública em foco, referentes aos objetivos gerais dos atores e suas estratégias básicas para atingir os valores do *deep core* no âmbito do subsistema. Essas crenças envolvem as perspectivas sobre as causas dos problemas de política pública no subsistema e as prioridades dos atores entre os diferentes instrumentos de política disponíveis. As crenças centrais são muito estáveis, mas são mais suscetíveis a mudanças do que as crenças profundas. Essas posições ajudam a unir aliados e dividir oponentes, sendo o principal delimitador das coalizões.

Já no nível mais operacional estão as crenças secundárias (*secondary aspects*), que envolvem os aspectos instrumentais para alcançar os objetivos políticos das crenças centrais. Essas crenças são as mais passíveis de mudanças e são, em algumas situações, o foco das negociações e compromissos políticos (SABATIER; WEIBLE, 2007; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016; ARAÚJO, 2013). Sabatier e Weible (2007) afirmam que a operacionalização de duas ou três crenças centrais costuma ser suficiente para identificar pelo menos duas coalizões de defesa, mas recomendam operacionalizar o maior número possível de componentes das crenças.

As crenças orientadas às políticas públicas desempenham um importante papel no campo tributário. Como veremos no capítulo destinado a discutir as crenças levantadas nas pesquisas, as posições sobre a estrutura do sistema tributário brasileiro estão relacionadas a visões sobre liberdade e igualdade, o papel do Estado, o modelo de federalismo e a opiniões estreitas sobre temas e instrumentos específicos da tributação sobre o consumo. Sendo assim, além dos interesses econômicos, os valores, as ideias e o conhecimento técnico têm um papel relevante na arena tributária.

Cabe citar ainda outro aspecto do modelo do ACF que é a compreensão dos fatores que levam à mudança ou à estabilidade das políticas. As principais mudanças nas políticas são aquelas que ocorrem na direção ou nos objetivos do subsistema de políticas, afetando as crenças centrais das coalizões. As mudanças menores ocorrem nos aspectos secundários do subsistema de política, como os meios pelos quais um instrumento de política pública é projetado para atingir um objetivo específico (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016).

De acordo com Weible e Jenkins-Smith (2016), existem quatro caminhos para mudança no ACF, que frequentemente ocorrem em combinações. O primeiro são eventos externos originados fora do subsistema de política pública, como eleições, alterações nas condições socioeconômicas, mudanças na opinião pública, crises e desastres, entre outros. Esses eventos externos, por si só, não são suficientes para levar a mudanças nas políticas públicas, uma vez que a coalizão deve explorar as oportunidades associadas ao evento. O segundo caminho são eventos internos que ocorrem no subsistema de políticas. Esses eventos estão associados ao tema ou à ação dos atores políticos do subsistema, consistindo em escândalos ou falhas políticas (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016).

O terceiro resulta do aprendizado nas políticas públicas. O aprendizado ao longo dos anos, advindo de relações tanto de coordenação quanto de conflito entre as coalizões, pode levar a mudanças nas políticas públicas e nas crenças sobre o assunto. Por último, o quarto caminho é o acordo negociado entre coalizões antagônicas, o qual pode levar a alterações nas políticas públicas. É mais provável que isso ocorra quando há um “impasse doloroso”, em que os oponentes não têm outros meios para influenciar o governo e percebem o *status quo* como inaceitável (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016).

Em suma, o *Advocacy Coalition Framework* foca em fatores como perturbações externas e internas para a mudança de políticas públicas, mas apresenta um quadro analítico que oferece a possibilidade de explicar a evolução da política como resultado de acordos negociados e aprendizado político, trazendo à tona a importância da busca contínua pelos atores de novas evidências, novos argumentos e novas estratégias para influenciar as decisões governamentais (VICENTE; CALMON, 2011).

Similar ao trabalho de Araújo (2013), utilizaremos, de forma complementar ao ACF, a tipologia de mudança institucional de Mahoney e Thelen (2010), devido às limitações do modelo em explicar os diferentes níveis de mudança e a estabilidade. O objetivo aqui será o de compreender a dinâmica de mudança e continuidade no subsistema do ICMS, explorando os conflitos de ideias entre as coalizões ao longo do tempo, o aprendizado orientado às políticas públicas e as possíveis explicações para os grandes pontos de estase que inviabilizam reformas tributárias amplas nesse campo.

3. METODOLOGIA

Neste capítulo, serão apresentados os dados, os métodos, as hipóteses e as etapas da pesquisa. O estudo de caso foi a estratégia de pesquisa escolhida, uma vez que há o interesse em entender melhor condições contextuais e mecanismo causais (GERRING, 2004). A pesquisa é descritiva e explicativa, pois pretende relatar detalhadamente processos políticos que se desdobraram por um longo período de tempo e realizar inferências causais a partir dessa análise.

Para realizar o estudo de caso, foram utilizadas duas técnicas qualitativas: *process tracing* e análise de conteúdo. Salienta-se que a escolha por *n*-pequeno normalmente é associada à perspectiva qualitativa, pois a investigação é mais detalhada e o objetivo é particularizar em vez de generalizar (GERRING, 2007). As seções seguintes detalham o desenho de pesquisa e os procedimentos metodológicos aplicados.

3.1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

King, Keohane e Verba (1994) afirmam que um desenho de pesquisa deve apresentar uma questão que seja “importante” para o mundo real e fazer uma contribuição específica para uma literatura acadêmica identificável. Considerando a discussão teórica apresentada nos capítulos anteriores e a relevância do debate da reforma tributária na sociedade, a pergunta de pesquisa é: **Como o federalismo se relaciona com os conflitos de ideias que dificultam a aprovação de reformas tributárias amplas no Brasil?**

Essa pergunta foi expandida analiticamente para as seguintes questões:

- Quais são os principais conflitos de ideias da reforma tributária relativas ao ICMS e qual a relação dessas ideias com as disputas federativas existentes no Brasil?
- Como os principais atores políticos da reforma tributária estão organizados no subsistema do ICMS?
- Qual o papel dos governos estaduais na dinâmica legislativa em torno das discussões sobre mudanças constitucionais no ICMS?

Cumprido frisar que, em geral, os atores serão tratados na pesquisa de forma coletiva, mas sem prejudicar a análise de atores individuais com atuação de destaque nos processos legislativos estudados. As manifestações de representantes de entidades

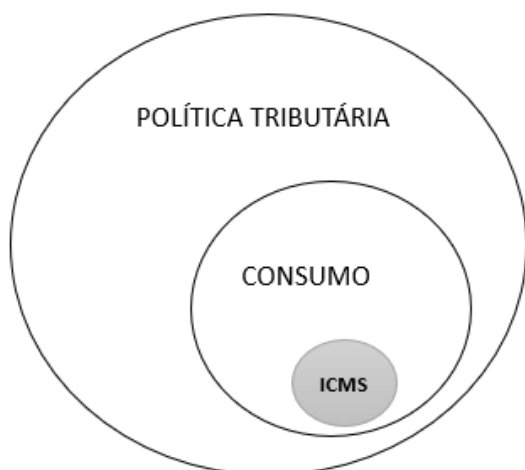
governamentais e não governamentais serão tratadas como posicionamentos das organizações.

Como serão estudados processos decisórios do Poder Legislativo, alguns pontos da literatura sobre estudos legislativos serão trazidos à discussão, visando enriquecer a análise sobre o comportamento parlamentar nessa dinâmica. Levando em conta que estamos tratando da influência do federalismo em decisões legislativas, é relevante resgatarmos para o debate a discussão sobre a lógica da ação parlamentar e analisar as diferentes racionalidades presentes no comportamento legislativo, entre os quais interesses partidários e federativos inseridos na questão da reforma tributária. Observaremos esses aspectos nos discursos e faremos uma análise do perfil geral dos deputados e senadores que atuaram nas comissões.

Seguindo orientação de Araújo (2013), com relação ao processo legislativo, a pesquisa assume as seguintes premissas:

- O processo de formulação de uma lei envolve, direta ou indiretamente, os atores mais importantes do subsistema de políticas públicas; e
- Os parlamentares podem atuar como membros ativos do subsistema de políticas públicas das seguintes formas: defendendo posições específicas; como membros ativos de outros subsistemas potencialmente impactados pela decisão em pauta; ou de forma autônoma, com envolvimento mais direto ou não no debate, variando conforme seus interesses políticos individuais.

O foco do trabalho está no subsistema do ICMS, que é parte do subsistema da tributação sobre o consumo, o qual integra o subsistema da política tributária. Conforme abordado no capítulo 2, Sabatier e Jenkins-Smith (1999) realçam essa possibilidade, do modelo do ACF, de um subsistema poder estar inserido em outros. A figura 8 é uma representação de onde está inserido o sub-subsistema do ICMS no âmbito do subsistema da política tributária.

Figura 8 - Subsistema da Política Tributária

Fonte: elaboração da autora

Definir um subsistema no campo tributário é um desafio, tendo em vista a complexidade, amplitude e sobreposição dos temas da política tributária. A princípio, para compreender as crenças relativas ao ICMS, decidiu-se estudar o subsistema da tributação sobre o consumo, no qual o ICMS está inserido. No entanto, observou-se, ao longo da pesquisa, que esse imposto estabelece sua própria organização de atores e crenças, tendo se configurado em um subsistema de política pública maduro ao longo de mais de duas décadas de debates sobre a reforma tributária no Brasil.

3.2. ESTUDO DE CASO E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa tem o propósito de investigar o papel do federalismo e dos conflitos de ideias no conjunto de mecanismos causais que levam à paralisa decisória de reformas tributárias. As ideias serão trabalhadas segundo a perspectiva do sistema de crenças do ACF. Para entendermos a influência desses dois elementos, federalismo e crenças, analisaremos como eles se interrelacionam dentro de um conjunto de causas que levam à não aprovação dessas reformas.

Com esse propósito, utilizaremos como método o estudo de caso, visto que a multidimensionalidade dos debates em torno de questões tributárias requer uma análise detalhada para dar conta da complexidade dessa temática, mesmo em casos em que se pretende isolar determinados fatores para investigação mais aprofundada. Sendo assim, por intermédio de uma análise contextualizada e articulada das diferentes dimensões que

envolvem o objeto em estudo (GERRING, 2004; SILVEIRA; GOMES, 2014), pretende-se descrever como dois fatores interagem para bloquear uma mudança institucional.

Sublinha-se que a afinidade entre o estudo de caso e a inferência descritiva não inviabiliza a possibilidade de uma análise causal, uma vez que essa estratégia de pesquisa permite a apreensão de fenômenos complexos em que diferentes causas atuam. Segundo Gerring (2004; 2007), um caso é uma instância da unidade de análise empregada em um dado estudo, podendo corresponder a entidades políticas, sociais, institucionais ou individuais, assim como processos sobre os quais as informações são coletadas. É um fenômeno preciso circunscrito no tempo e espaço que apresenta várias observações mensuráveis em determinadas características.

Ante o exposto, o caso em estudo nesta pesquisa é **o ICMS nas principais tentativas de reforma tributária do Brasil após a Constituição de 1988**.

De acordo com Seawright e Gerring (2008), a amostragem aleatória não é tipicamente uma abordagem viável quando o número total de casos a serem selecionados é pequeno. A seleção do caso depende dos objetivos da pesquisa e do conhecimento sobre os casos. A alternativa para Gerring (2007) são as técnicas de seleções intencionais (não aleatórias). Desse modo, o caso do ICMS seria um caso típico das dificuldades em realizar reformas tributárias que enfatizam o IVA (Imposto sobre o valor agregado) nos países federativos em que os entes subnacionais possuem autonomia tributária.

Ressalta-se que a constituição de um IVA pode levar à unificação de diferentes tributos sobre bens e serviços (impostos sobre o consumo). Neste trabalho, concentramo-nos nas crenças que envolvem o ICMS. Como já foi referido, esse imposto sobre o consumo, de competência estadual, é intrinsecamente regressivo e tem uma legislação de grande complexidade, tendo em vista a diversidade de alíquotas e benefícios fiscais. Outrossim, sua configuração no Brasil gera fortes disputas federativas e estimula desigualdades tanto sociais quanto a nível regional. O ICMS é considerado o imposto mais problemático do Brasil.

As razões para a escolha de pesquisar um caso do Brasil é que o federalismo fiscal praticado aqui é muito conflitivo. Fatores como as históricas desigualdades regionais do país, o desequilíbrio entre a partilha dos recursos públicos e a repartição constitucional das competências, assim como as amarras legais impostas aos estados brasileiros a fim de controlar os graves desequilíbrios fiscais, acentuaram as disputas federativas e causaram guerras fiscais tanto horizontais (disputa de recursos entre os estados), quanto verticais (disputa de recursos entre a União e os estados) (REZENDE, 2013;

ARRETCHE, 2012; MONTEIRO NETO, 2013; SOUZA, 2019). Essas questões geram fortes impactos sobre os resultados políticos. Sendo assim, esse cenário torna o país um caso muito interessante de estudo entre as federações quando se trata da relação entre federalismo e reformas tributárias.

A relevância do Brasil torna-se ainda maior quando verificamos que a literatura da ciência política brasileira tem dedicado maior atenção na análise da preponderância do Executivo e dos líderes partidários nos resultados legislativos e relegado para um segundo plano a influência de outras variáveis nas decisões do Congresso Nacional, como a atuação das esferas subnacionais. Analisando as pesquisas acadêmicas existentes, é difícil ainda definir claramente o espaço de influência de governadores e prefeitos no atual sistema político nacional.

Nesse sentido, para o estudo do caso selecionado, serão analisados os processos legislativos das principais propostas de reforma tributária elaboradas após a Constituição de 1988. As reformas tributárias mais abrangentes sempre vieram na forma de Proposta de Emenda à Constituição (PEC)²², visto que as diretrizes principais do sistema tributário nacional estão inscritas na Constituição Federal. De todas as propostas de reforma tributária apresentadas desde 1988, três tiveram bastante repercussão: PEC nº 175/1995; PEC nº 41/2003; e PEC nº 233/2008. Todas elas envolviam, de alguma forma, a substituição do ICMS por algum modelo de imposto mais simplificado.

Além desses processos, serão analisados também os processos referentes às propostas em tramitação atualmente no Congresso Nacional (PEC nº 45/2019 e PEC nº 110/2019), tendo em vista a relevância das discussões atuais para compreender a evolução do debate legislativo e comparar o comportamento parlamentar no decorrer do tempo, considerando as mudanças recentes no cenário fiscal brasileiro.

Em suma, os processos estudados são aqueles que têm como proposta uma reforma constitucional, cujo foco central são mudanças abrangentes na estrutura do ICMS. Interessa a este trabalho, especificamente, a análise dos pontos das reformas que afetam diretamente a atual autoridade tributária dos estados em relação a esse imposto. Todos os processos tiveram repercussão no debate político e econômico, gerando fortes discussões em âmbito nacional. Frisa-se que nesses debates está sempre presente a discussão sobre a criação de um verdadeiro IVA no Brasil, em substituição a variedade

²² A tramitação de uma Proposta de Emenda à Constituição é complexa. A aprovação requer um quórum de aprovação de 3/5 dos parlamentares e dois turnos de votação em cada uma das casas do Congresso Nacional. Ver art. 60 da Constituição Federal.

de impostos da base tributária sobre o consumo. No Quadro 1, estão listadas as propostas cujos processos legislativos serão estudados.

Quadro 1- Lista de processos legislativos estudados

Propostas de Reforma Tributária
PEC nº 175/1995
PEC nº 41/2003
PEC nº 233/2008
PEC nº 293/2004.
PEC nº 45/2019
PEC nº 110/2019

Fonte: Elaboração da autora.

Sendo este um estudo de caso intertemporal, preferiu-se dividir a análise em fases para comparar o fenômeno estudado ao longo dos anos. A pesquisa foi dividida nas seguintes fases:

- (i) **Fase 1:** PEC nº 175/1995
- (ii) **Fase 2:** PEC nº 41/2003
- (iii) **Fase 3:** PEC nº 233/2008
- (iv) **Fase 4:** PEC nº 45/2019 e PEC nº 110/2019

Observa-se que a Fase 4 contempla dois processos legislativos, já que os dois ocorreram paralelamente nas casas legislativas. Vale destacar que a Fase 4 não foi concluída até o momento, mas sua análise é relevante, pois o foco da pesquisa são os debates legislativos, os quais foram muito intensos no ano de 2019 e servem como parâmetro de comparação das crenças dos atores políticos no decorrer dos anos.

Em contrapartida, como a Fase 4 ainda estava em andamento durante a etapa final da pesquisa, não foi possível elaborar conclusões a respeito dos motivos para a não aprovação das matérias. Assim, esses processos serão utilizados para comparar a evolução dos conflitos de crenças e a participação dos atores durante as discussões, a fim de que possamos compreender o nível atual do debate e o aprendizado observado, resultante da experiência dos atores nas outras fases.

3.3. HIPÓTESES TRABALHADAS

Para efeitos deste trabalho, as hipóteses são tratadas como proposições gerais sobre determinados aspectos a serem examinados de acordo com os achados da pesquisa. Dessa forma, as hipóteses adotadas não podem ser avaliadas com o rigor do falsificacionismo popperiano, sendo utilizadas apenas para direcionar a análise acerca de determinados pontos. Essa opção é comum nos estudos com o ACF (ARAÚJO, 2007; 2013; VICENTE, 2012). A pesquisa aqui proposta pretende testar três hipóteses que se vinculam à pergunta central.

H1: *Os posicionamentos dos atores da reforma tributária em relação às crenças centrais que envolvem percepções sobre o federalismo vêm mantendo-se estáveis ao longo do tempo, o que dificulta as mudanças amplas.*

Essa proposição baseia-se nas hipóteses ao ACF formuladas por Sabatier e sua equipe. A suposição é a de que, durante as fases em estudo, o alinhamento e o posicionamento dos atores em torno das crenças centrais, em sua maioria relativas a percepções sobre o federalismo, foram estáveis e as perturbações externas ao subsistema não foram suficientes para mudanças substanciais na estrutura do ICMS.

O alto grau de conflito observado nas reformas tributárias, o qual dificulta os acordos negociados para o estabelecimento de mudanças mais abrangentes, seria proporcional ao grau de incompatibilidade entre as crenças centrais das coalizões. Assim, a maior parte das mudanças observadas no sistema tributário teria sido incremental, visando proteger o *policy core* (ARAÚJO, 2013).

H2: *Os atores tendem a se dividir, em relação ao debate sobre o ICMS, de acordo com o grau de desenvolvimento econômico dos respectivos estados.*

As disparidades econômicas regionais no Brasil são históricas. A luta pela autonomia financeira sempre mobilizou de forma diferente os estados e beneficiou principalmente os interesses econômicos das elites regionais dos estados mais ricos. Durante a sua história, a federação brasileira esteve dividida de um lado, por estados muito fortes economicamente e, de outro, por estados mais fracos que necessitavam de auxílios financeiros maiores da União. As coalizões governantes buscaram respeitar a autonomia política dos estados poderosos, enquanto construíam um sistema de

transferência redistributivo (SOUZA, 2019; DIAZ-CAYERO, 2006; ABREU, 2008; ABRUCIO, 1998; COLOMBO, 2008).

Desse modo, a segunda hipótese desta pesquisa baseia-se no fato de que a desigualdade na distribuição espacial da renda e da riqueza no país tem raízes profundas no Brasil (REZENDE, 2009) e isso estabelece determinados padrões de relacionamento entre os estados e dos estados com a União, além de influenciar diretamente no comportamento dos parlamentares em temas tributários no Congresso Nacional. Com base no referencial teórico deste trabalho, é possível observar que o arranjo complexo do federalismo fiscal brasileiro também resulta dos incentivos distintos que essas disparidades regionais produzem nas instituições fiscais e tributárias.

Ressalta-se que, de acordo com Falleti (2010), os interesses territoriais também podem ser definidos pelas características geopolíticas da unidade territorial (rica ou pobre, produtora ou consumidora de receita, urbana ou rural, agrícola ou industrial, economia extrativistas ou baseadas em serviços, entre outros) que políticos e atores sociais representam.

Em relação ao ICMS, a evolução das receitas desse imposto no país não foi geograficamente uniforme, tendo sido seu aumento mais forte nos estados do Sudeste, região mais rica e produtiva do país. Dessa forma, o estado com o PIB mais elevado é aquele que tem a maior parte da arrecadação desse imposto. Isso aumenta as desigualdades entre os estados e gera reivindicações para que o ICMS passe a ser arrecadado no estado de consumo e não no estado de produção (LUKIC, 2017).

Destaca-se que, de acordo com Rezende (2009), a abertura econômica e financeira levou à configuração de um novo padrão de ocupação do território nacional que também se reflete na repartição das bases tributárias. Traço marcante da dinâmica regional brasileira estaria sendo a especialização da atividade produtiva em distintas partes do território nacional, o que concorre para progressivo distanciamento da geografia econômica da geografia política (CAMPOLINA, 2005 apud REZENDE, 2009). Desse modo, há grandes disparidades na distribuição das atividades produtivas em cada região do país, com polos produtivos convivendo com extensas áreas que apresentam baixo dinamismo econômico (REZENDE, 2009). Consequentemente, isso pode ser um importante fator de influência nas crenças dos atores políticos em relação à política tributária.

H3: *O federalismo vem gerando constrangimentos à aprovação de mudanças tributárias no Congresso Nacional por meio da influência de representantes dos governos estaduais e de entidades representativas de municípios, independentemente da atuação direta dos partidos políticos.*

Segundo Arretche (2012, p. 19), o pertencimento partidário é o principal fator explicativo do comportamento parlamentar das bancadas estaduais na tramitação de matérias que afetem os interesses das unidades constituintes. Na perspectiva da autora, governadores e prefeitos precisam obter apoio de seus respectivos partidos para afetar as decisões parlamentares. Diante desse ponto, a hipótese que será testada por esta pesquisa refuta o argumento de Arretche (2012) ao conjecturar que há a influência de mecanismos federativos, como a pressão de governadores e prefeitos no comportamento das bancadas estaduais, quando o assunto é a reforma constitucional do ICMS e que essa pressão pode ocorrer de forma independente da atuação direta dos partidos políticos.

Com base em Araújo e Silva (2012), considera-se há temas que estabelecem conflitos no parlamento que vão muito além das divisões partidárias e isso pode ser observado em análises aprofundadas dos processos legislativos e das discussões realizadas nas comissões parlamentares. Isso não quer dizer que prefeitos e governadores não utilizam, por vezes, suas respectivas siglas partidárias para negociar apoio às propostas legislativas, mas que as divisões partidárias não são determinantes nos debates sobre o ICMS. Os interesses federativos estariam se sobressaindo nas discussões sobre esse imposto nas reformas tributárias.

As negociações em relação aos temas tributários podem envolver tanto interesses partidários como federativos, uma vez que os atores têm identidades partidárias e territoriais (FALLETI, 2010). De acordo com Falleti (2010), diferentes tipos de alianças territoriais ou partidárias entre os atores nacionais e subnacionais afetam as políticas de descentralização. Assim, a hipótese que será trabalhada tem como pressuposto que os aspectos federativos da representação política estão presentes nas barganhas legislativas em torno da agenda tributária no Brasil e contribuem para bloquear reformas no ICMS, tendo em vista a distribuição de poder entre os entes federativos estabelecida pela Constituição de 1988.

Não pode ser desconsiderado o fato de que as escolhas dos parlamentares são feitas estimando preferências diversas que garantam sua sobrevivência política (ARNOLD, 1990) e, entre essas preferências, estão inseridos interesses e ideias que podem se contrapor aos da coalizão governamental. Na terminologia do ACF, crenças

referentes às políticas públicas. Ainda de acordo com o modelo de Arnold (1990) sobre “a lógica da ação congressional”, o cálculo das estratégias adotadas pelos parlamentares varia de acordo com o cálculo eleitoral. Isso quer dizer que o legislador não agiria sempre de forma partidária, podendo mudar sua tática conforme a arena na qual está inserido.

O segundo tipo de influência está relacionado com a atuação de entidades representativas de municípios. O papel dos prefeitos nos debates dos projetos de reforma tributária ainda é pouco estudado pela literatura e merece atenção maior. No que tange ao ICMS, os municípios teriam interesse direto, pois recebem uma cota-parte desse imposto²³. Ademais, como alguns projetos de reforma tributária incluem o ISS (Imposto sobre Serviços), de competência municipal, a criação de um IVA teria impacto direto na autonomia tributária não só dos estados, mas também dos municípios.

Falleti (2010) destaca a importância para as relações intergovernamentais de associações que coordenam interesses territoriais em federações. O *lobby* realizado por meio de associações de governadores e prefeitos eleva o poder desses atores nas negociações. Essas entidades podem aumentar a capacidade de organização dos governos subnacionais ao facilitar a coordenação política e ao elevar o poder de barganha das autoridades governamentais estaduais e locais (FALLETI, 2010).

3.4. COLETA DE DADOS

As fontes de coleta e os métodos empregados podem ser dos mais diversos em um estudo de caso e para Yin (2001), as conclusões do estudo serão muito mais acuradas se forem baseadas em várias fontes distintas de informação. Seguindo essa perspectiva, optou-se por extrair informações de documentos, notícias de jornal de grande circulação e entrevistas, para compreender os processos legislativos selecionados e os fatores contextuais.

Os principais documentos coletados foram as notas taquigráficas de reuniões e audiências públicas realizadas nas comissões em que tramitaram as PECs em estudo. Esses documentos são públicos e estão disponíveis nos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Além das notas taquigráficas, foram selecionados outros documentos

²³ De acordo com o inciso IV do art. 158 da Constituição Federal de 1988, pertencem aos municípios vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

legislativos como os textos iniciais das propostas de emenda à Constituição e pareceres dos processos estudados. Por meio de todos esses documentos, buscamos identificar as posições dos principais atores governamentais e não governamentais em relação às questões que envolvem a reforma tributária do ICMS e o federalismo.

No total, foram analisadas 187 notas taquigráficas e 15 documentos relativos ao processo legislativo. Assim, trabalhou-se com informações de muitas horas de reuniões e com documentos legislativos bastante extensos. Não se incluíram notas taquigráficas relativas às sessões de plenário, apenas de reuniões e audiências públicas de comissões.

Além das notas taquigráficas, a cronologia dos eventos foi feita também com base em matérias de jornais publicados à época dos debates. As buscas das matérias publicadas foram realizadas principalmente no acervo do jornal Folha de São Paulo. A escolha do jornal foi por motivos pragmáticos, tendo em vista a facilidade de pesquisa em sua base de dados e a organização do seu acervo. Sabe-se que os jornais não podem ser considerados instrumento de comunicação neutros ou isentos. Dessa forma, para atenuar esses efeitos sobre a pesquisa, utilizaram-se, concomitantemente, outras fontes de pesquisa, como informações das notas taquigráficas, entrevistas e pesquisas anteriores sobre o tema.

As entrevistas foram utilizadas para o estudo detalhado dos processos legislativos. Com elas, foi possível obter uma visão mais ampla do comportamento dos parlamentares e fazer uma cobertura profunda sobre os processos estudados. Buscou-se também comparar os achados da pesquisa documental com as informações fornecidas pelos entrevistados, a fim de averiguar se a análise dos documentos estava bem direcionada. A opção foi por entrevistas semiestruturadas, combinando perguntas abertas e fechadas e adequando cada entrevista ao perfil do entrevistado. Antes das entrevistas, foram elaborados roteiros com um conjunto de perguntas previamente definidas, mas que foram exploradas com liberdade durante a reunião com cada entrevistado, tendo sido feitas também perguntas adicionais para elucidar questões.

As entrevistas foram realizadas no decorrer de três meses (01/09/2020 a 10/12/2020). No total, foram realizadas nove entrevistas, tendo sido oito de forma virtual e uma respondida de forma escrita. Tendo em vista o cenário de pandemia durante todo o ano de 2020 e a dificuldade de acesso a parlamentares e a representantes de entidades, as entrevistas com atores-chave mostraram-se difícil de realizar.

Foram entrevistados dois atores-chave: Luiz Carlos Hauly, ex-deputado federal, e André Horta, diretor-institucional do Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do DF (Comsefaz).

Além deles, optou-se por priorizar entrevistas com consultores legislativos da área de tributação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que acompanharam as discussões legislativas. Sete consultores legislativos foram entrevistados. Ressalta-se que não foi possível entrevistar nenhum consultor que tenha acompanhado a Fase 1. Em contrapartida, sobre o período contemplado nessa fase, já há muitas pesquisas acadêmicas realizadas, o que contribuiu para traçar a cronologia dos fatos adequadamente junto com as informações coletadas em notícias e notas taquigráficas.

Todos os entrevistados aceitaram serem gravados e estavam cientes do objetivo da pesquisa.²⁴ As entrevistas serão identificadas no texto pelo número do entrevistado e nas citações serão identificados da seguinte forma: [Entrevistado nº, Nome ou Cargo, 2020]. O Quadro 2 traz a lista completa dos entrevistados.

Quadro 2 - Relação dos entrevistados

Entrevista	Entrevistado	Dia/Duração
1	Consultor Legislativo da Câmara 1	03/09/2020 – 01h08min
2	Consultor Legislativo da Câmara 2	08/09/2020 – 01h22min
3	Consultor Legislativo da Câmara 3	10/09/2020 – 01h05min
4	Consultor Legislativo da Câmara 4	11/09/2020 – 01h18min
5	Consultor Legislativo da Senado 1	20/10/2020 – 57min55seg
6	Consultor Legislativo do Senado 2	22/10/2020 – 01h07min
7	Consultor Legislativo do Senado 3	04/12/2020 – 01h03min
8	Representante do Comsefaz	09/12/2020 – escrita
9	Ex-Deputado Federal Luiz Carlos Hauly	10/12/2020 - 01h05min

Fonte: Elaboração da autora.

²⁴ O questionário e as transcrições dos principais trechos das entrevistas se encontram disponíveis no seguinte link: <https://www.dropbox.com/sh/kxig916rzs2ci6o/AACEVchQjNsWzQaSGIIWgzdca?dl=0>

3.5. ANÁLISE DOS DADOS

Aplicaram-se duas técnicas para analisar os dados para o estudo de caso: o *process tracing* e a análise de conteúdo. O *process tracing* foi utilizado como recurso metodológico para analisar os processos legislativos selecionados (PEC nº 175/1995; PEC nº 41/2003; PEC nº 233/2008; PEC nº 293/2004; PEC nº 45/2019 e PEC nº 110/2019).

O *process tracing* consiste no rastreamento de processos para estudar mecanismos causais em desenhos de pesquisa de caso único (PEDERSEN; BEACH, 2013). É um método de pesquisa qualitativa utilizado para fazer inferências válidas relacionadas a explicações estruturais ou de nível macro. A explicação causal é construída em torno de eventos sequenciais (BENNETT; CHECKEL, 2015 apud SILVA; CUNHA, 2014).

O rastreamento de processos é útil na análise de fenômenos complexos situados historicamente, cujas explicações demandam a articulação de diferentes fatores, como os estruturais, institucionais, sociais, dentre outros. Também contribui para construir e testar hipóteses quanto aos mecanismos causais que incidem sobre um fenômeno (BENNETT, 2008; COLLIER, 2011; MAHONEY, 2012 apud SILVA; CUNHA, 2014).

De acordo com Pedersen e Beach (2013), há três variações de *process-tracing*: *theory-testing process-tracing*, *theory-building process-tracing* e *explaining outcome process-tracing*.

O primeiro tipo corresponde ao esforço de testar uma teoria existente na literatura, o segundo foca em construir uma explicação teórica generalizável e o último objetiva construir uma explicação quanto a um resultado em um caso específico.

Embora haja essa separação tipológica do *process-tracing*, este trabalho adota a perspectiva de Bril-Mascarenhas, Maillet e Mayaux (2017). Os autores defendem a possibilidade de aplicar o método alternando entre momentos indutivos e dedutivos. Ademais, optou-se também por uma perspectiva multimétodos para fazer o *process tracing*, com a conciliação de diferentes técnicas qualitativas (triangulação). Assim, a análise documental e as entrevistas também foram utilizadas para rastrear os processos legislativos. Analisar o encadeamento temporal e lógico da tramitação das proposições legislativas é de suma importância para entender o efeito do federalismo e dos conflitos de crenças nas decisões tributárias, pois possibilita a captura dos mecanismos causais presentes nos processos legislativos estudados.

Já para o estudo sistemático dos documentos coletados, foi feita análise de conteúdo. Esse método oferece um modelo analítico interessante quando se estuda a influência de uma variável por meio da identificação das crenças presentes em discursos. Bardin (1977) refere-se à análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens para obter indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens. Essa metodologia visa “classificar e categorizar qualquer tipo de conteúdo, reduzindo suas características a elementos-chave, de modo com que sejam comparáveis a uma série de outros elementos” (CARLOMAGNO; ROCHA, 2016, p. 175).

A técnica utiliza as estruturas semânticas (significantes) para atingir significados de natureza social e política, levando-se em consideração o emissor, o seu contexto ou os efeitos da mensagem (BARDIN, 1977). Na abordagem quantitativa da análise de conteúdo, a preocupação é com a frequência com que surgem determinados elementos nas comunicações. Já na abordagem qualitativa, busca-se ultrapassar o alcance meramente descritivo para atingir interpretações mais profundas com base na inferência, focando-se na presença ou ausência de determinadas características nas mensagens analisadas (BARDIN, 1977; CAPPELLE; MELO; GONÇALVES, 2003). Esta pesquisa utiliza essas duas abordagens com vistas a identificar as crenças presentes nos discursos, bem como os conflitos de crenças inerentes.

Para a realização da análise de conteúdo, foram utilizadas ferramentas do NVivo, *software* de apoio à análise qualitativa da *QSR International*. Salienta-se que a utilização de *softwares* facilita a análise e a interpretação dos dados, mas não dispensa a atuação ativa do pesquisador (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011).

Por meio do *software*, foi feita a sistematização das diferentes posturas dos atores em relação à organização das categorias de crenças. Os documentos codificados foram os textos iniciais das propostas de emenda à Constituição, as notas taquigráficas e os pareceres dos relatores, bem como as emendas apresentadas por parlamentares que foram descritas nos relatórios das comissões.

Cumprе frisar que a distribuição das audiências públicas e reuniões não foram uniformes ao longo das diferentes fases em análise. O período da Fase 1 é mais extenso, abarcando cinco anos (1995-2000). Apesar disso, nem todas as notas taquigráficas de reuniões da comissão especial que debateram a reforma tributária estavam disponíveis no setor de taquigrafia da Câmara. Mesmo assim, foram coletadas 187 notas taquigráficas

referentes a discussões ocorridas entre 1995 e 2019, o que corresponde a um elevado número de documentos.

Com o propósito de realizar a análise de conteúdo dos documentos legislativos selecionados, foi construído um código de análise documental, baseado na estrutura do sistema de crenças do *Advocacy Coalition Framework*. Sublinha-se que esta pesquisa não consiste em uma aplicação completa do ACF. Esse modelo é bastante sofisticado e tem um escopo muito maior do que o abordado neste trabalho. A pesquisa tratou estritamente dos seguintes elementos do ACF: o sistema de crenças, o conceito de coalizões e alguns aspectos sobre o processo de mudança e estabilidade trazidos pelo modelo.

3.6. A CONSTRUÇÃO DO CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

A partir da leitura de notas técnicas, estudos da área tributária, documentos do processo legislativo, obras já citadas no referencial teórico e leitura exploratória das notas taquigráficas construiu-se uma versão preliminar do código de análise documental. O código foi elaborado priorizando categorias de crenças relacionadas ao ICMS.

Deve-se mencionar que a reforma tributária é um tema bastante complexo, envolvendo diversos temas e questões muito específicas do sistema tributário. Sendo assim, as categorias foram elaboradas considerando o recorte desta pesquisa, que é o ICMS. O código utilizado nesta pesquisa não abrange todas as questões que podem ser contempladas em uma reforma, a qual pode envolver mudanças em impostos sobre a renda e patrimônio, bem como alternativas fora das principais bases tributárias. Apesar disso, é preciso ressaltar que os temas tributários não são estanques, havendo várias intersecções, especialmente entre os impostos sobre a mesma base.

Dessa forma, embora o foco tenha sido o ICMS, o código elaborado transpassa percepções sobre os problemas e soluções a respeito de outros impostos. Salienta-se, por exemplo, que muitos dos problemas em torno do ICMS perpassam aqueles que envolvem o ISS, o IPI, as contribuições sociais, entre outros, muitas vezes constituindo-se nas mesmas soluções.

Ressalta-se que não foram encontrados estudos que aplicassem um procedimento metodológico similar no campo tributário. Destaca-se que Lukic (2014) realizou um esforço inicial de utilizar elementos da ACF em sua pesquisa sobre as reformas tributárias do Brasil, trazendo alguns conceitos e hipóteses provenientes do modelo, mas sem aplicá-lo inteiramente. Esta pesquisa segue no mesmo esforço em analisar instituições, ideias e

interesses nos processos de reforma tributária, mas visa dar um passo à frente ao concretizar uma análise sistematizada sobre o sistema de crenças dos atores em reformas tributárias. Contudo, para atingir esse objetivo, entre outros fatores devido às limitações temporais para a pesquisa, restringimos a análise ao ICMS.

A complexidade do tema tornou essa categorização uma atividade que exigiu muito esforço da pesquisadora. Foi a etapa que mais demandou tempo da pesquisa. Tendo em vista a relevância do código para a pesquisa e a necessidade de atestar as categorias com especialistas da área tributária, decidiu-se submeter a minuta do código à validação de juízes, profissionais com experiência na área e preparo acadêmico, tal como Araújo (2007; 2013).

Atuaram como juízes os seguintes especialistas:

- Adriano da Nóbrega Silva – Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados da área de tributação;
- Júlia Marinho Rodrigues – Consultora Legislativa de Orçamento da Câmara dos Deputados e doutoranda do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL-UnB);
- Melina Rocha Lukic – Professora e pesquisadora em Direito Tributário na FGV Direito-Rio;
- Paulo Carlos Du Pin Calmon – Professor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL-UnB);
- Rodrigo Octávio Orair – Pesquisador do Instituto de Economia Aplicada (Ipea)
- Grupo de Pesquisa sobre ACF²⁵ - organizado por Paulo Du Pin Calmon e Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo e integrado por Alvino Oliveira Sanches Filho; Benilson Borinelli; Carolina Milhorce de Castro; Dermeval da Silva Júnior; Diego Mota Vieira; Eric Pierre Sabourin; Fabiano Toni; Henrique Campos de Oliveira; Janaina Ferreira Ma; Jessica Eloísa de Oliveira; Lenin Cavalcanti Brito Guerra; Luna Bouzada Flores Viana; Marina Lazarotto de Andrade; Mauro Guilherme Maidana Capelari; Miguel Davila Moraes; e Victor Manuel Barbosa Vicente.

²⁵ Em reunião virtual, o grupo de pesquisa sobre o ACF, que estava organizando livro sobre o tema, avaliou o código de análise desta pesquisa, especialmente sob o ponto de vista da estrutura do sistema de crenças prevista no enquadramento teórico.

A análise feita pelos juízes foi utilizada para refinar o código. Opiniões diversas foram dadas sobre as categorias e todas as análises foram ponderadas para a elaboração da versão final do código. Alguns itens foram descartados, outros inseridos e muitos reorganizados e melhor explicados.

A princípio, a proposta era desenvolver categorias apenas sobre as principais crenças centrais (*policy core*) e sobre aspectos secundários específicos de interesse para o estudo. Contudo, no decorrer da avaliação dos juízes, observou-se a necessidade de trazer para a análise uma categoria correspondente ao *deep core*, visto que visões nesse nível de crenças estão no cerne dos debates gerais sobre reforma tributária no Brasil. Mostrou-se relevante compreender o posicionamento dos atores estudados em relação a valores fundamentais. Ademais, a primeira versão do código apresentava um número maior de crenças instrumentais, mas com o auxílio dos juízes foi possível limitar a análise para esse nível de crenças.

Com a versão final do código, passou-se a codificar cada uma das 187 notas taquigráficas e dos 15 documentos do processo legislativo selecionados. O código foi aplicado aos documentos selecionados do processo legislativo. Codificaram-se trechos dos textos nas diferentes categorias com o apoio do *software* NVIVO, o qual auxiliou na organização dos dados. Além da classificação dos dados em cada componente do código, os trechos codificados foram separados por atores, organizados em grupos. As crenças do conjunto de atores foram analisadas ao final do processo de codificação. Vale destacar que, para cada ator, foi feito apenas um registro no componente por nota taquigráfica ou documento legislativo.

Salienta-se que, no decorrer na aplicação do código de análise documental, ainda foi preciso fazer alguns ajustes em seu conteúdo. Observou-se a dificuldade em codificar de forma apropriada algumas das crenças instrumentais a partir das informações disponíveis nas notas taquigráficas, por isso modificações pontuais tiveram de ser feitas posteriormente, mas sem comprometer a estrutura geral definida após a avaliação dos juízes. A seguir, apresentamos detalhadamente a versão final do código de análise documental.

3.7. O CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

Como já referido, utilizamos a noção de sistema de crenças (*belief system*) do ACF para analisar ideias, valores e interesses dos atores envolvidos nos debates sobre a mudança do ICMS nas reformas tributárias. Salienta-se que a partir de agora, quando estivermos tratando de ideias e interesses, utilizaremos o conceito de “crenças”, tal como trabalhado no modelo do ACF.

Levando em conta que o sistema de crenças é apresentado em três níveis, conforme exposto no capítulo 2, o código de análise documental construído se estrutura da mesma forma: crenças profundas, crenças centrais e aspectos instrumentais.

O *deep core* (crenças profundas) tem apenas um componente ou categoria de crenças: visão sobre o papel do Estado na economia. Cabe frisar que é importante analisar esse componente porque os diagnósticos e soluções dos atores acerca do sistema tributário dependem de suas visões de mundo e seus valores normativos fundamentais. A percepção sobre o papel do Estado na economia tem importante influência sobre os modelos de reforma tributária que são propostos, inclusive no que diz respeito ao ICMS. As crenças profundas consistem em bases fundamentais para compreender os direcionamentos políticos que desejam ser dados à tributação em um país.

Já o *policy core* (crenças centrais) está subdividido em cinco componentes ou categorias de crenças: relações entre os entes federativos; federalismo fiscal; agenda prioritária para uma reforma tributária; equilíbrio horizontal; e concessão de benefícios fiscais. A partir desse nível de crenças é que podem ser delimitadas as coalizões de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Por sua vez, no nível do *secondary aspects* (crenças instrumentais) foram codificados e estudados cinco componentes. Destaca-se que existe um número extenso de aspectos instrumentais e a inserção de todos eles dificultaria o processo de codificação. Optou-se, então, por selecionar alguns elementos considerados de maior importância para a análise do ICMS, além de inserir um código de controle de um tema que contempla crenças presentes nas discussões tributárias, mas ainda pouco explorado, que é temática ambiental. Os aspectos instrumentais são os seguintes: modelo de imposto sobre o valor agregado; arena de coordenação; mecanismos de compensação; fundo de desenvolvimento regional; e tributação ambiental. No Quadro 3, apresentamos os componentes do código de análise documental, logo em seguida, descrevemos com mais detalhes cada um desses componentes e crenças.

Quadro 3 - Código de análise documental

<i>Deep Core</i>	
Componentes	Crenças
DC1 Visão sobre o papel do Estado na economia	DC1.1 Visão liberal
	DC1.2 Visão Progressista
	DC1.3 Visão Conciliadora
<i>Policy Core</i>	
Componentes	Crenças
PC1 Relação entre os entes federativos	PC1.1 Coordenação
	PC1.2 Competição
	PC1.3 Coordenação com maior poder de decisão aos entes subnacionais
PC2 Federalismo Fiscal	PC2.1 Ênfase no ente nacional
	PC2.2 Ênfase nos estados
	PC2.3 Ênfase nos municípios
	PC2.4 Ênfase nos estados e municípios
PC3 Agenda prioritária para a reforma tributária	PC3.1 Reforma dos impostos sobre o consumo
	PC3.2 Reforma dos impostos sobre a renda e o patrimônio
	PC3.3 Reforma dos impostos sobre o consumo e sobre a renda e o patrimônio
PC4 Equilíbrio horizontal	PC4.1 Princípio do destino
	PC4.2 Princípio da origem
	PC4.3 Equilíbrio entre origem e destino, mas sem guerra fiscal.
PC5 Concessão de benefícios fiscais	PC5.1 Vedação à concessão autônoma de benefícios fiscais

	PC5.2 Autonomia para a concessão de benefícios fiscais
	PC5.3 Autonomia para a concessão de benefícios fiscais para determinados setores, produtos e regiões
<i>Secondary Aspects</i>	
Componentes	Crenças
SA1 Modelo de imposto sobre o valor agregado	SA1.1 IVA centralizado
	SA1.2 IVA centralizado sem a inclusão do ISS
	SA1.3 IVA com uma alíquota federal e uma alíquota estadual, incluindo o ISS
	SA1.4 IVA com uma alíquota federal e uma alíquota estadual, sem a inclusão do ISS
	SA1.5 IVA dual
	SA1.6 Uniformização da legislação do ICMS
	SA1.7 Manutenção da legislação atual do ICMS
SA2 Arena principal de regulamentação e coordenação do imposto	SA2.1 Senado Federal como arena principal
	SA2.2 Confaz como arena principal
	SA2.3 Criação de um novo órgão gestor, com a participação da União
	SA2.4 Criação de um novo órgão gestor, sem a participação da União
	SA2.5 Não deve haver uma arena principal de coordenação
SA3 Mecanismos de compensação	SA3.1 Criação de um fundo de compensação
	SA3.2 Transferência de novas bases tributárias
	SA3.3 Criação de um fundo de compensação e transferência de novas bases tributárias
	SA3.4 Outras formas de compensação

SA4 Fundo de Desenvolvimento Regional	SA4.1 Criação de um fundo de desenvolvimento regional financiado por recursos federais
	SA4.2 Sem previsão de criação de um fundo de desenvolvimento regional financiado por recursos federais
SA5 Tributação Ambiental	SA5.1 Tributação de bens e serviço que geram grande impacto ao meio ambiente
	SA5.2 Bonificações para aqueles que buscam alternativas sustentáveis ao desenvolvimento de suas atividades
	SA5.3 Não inserção de tributação ambiental na legislação federal dos impostos sobre o consumo.

Fonte: elaboração da autora.

3.7.1. *Deep core*

As crenças profundas dos atores do subsistema correspondem a “visões de mundo” sobre o papel do Estado na economia. Essas crenças se inspiram nas principais linhas do pensamento econômico e envolvem valores normativos acerca da distribuição da riqueza na sociedade e do papel do Estado e do mercado na resolução dos problemas econômicos. Ressalta-se que a discussão sobre as escolas do pensamento econômico - como a escola clássica, keynesiana, neoclássica, marxista, entre outras - não faz parte do escopo deste trabalho, mas entendemos que cada crença pode contemplar essas diferentes escolas de pensamento.

Uma das dimensões dessa visão leva em conta os princípios que devem guiar o sistema tributário em uma sociedade. Dessa forma, destacaremos na descrição das crenças os princípios mais relevantes para cada visão. Antes de apresentar as crenças profundas, será feito um breve relato, com base no trabalho de alguns estudiosos, do debate teórico em torno do dilema entre eficiência e equidade na tributação, a fim de contextualizar melhor o desenvolvimento desse debate no contexto brasileiro e a relevância de inserirmos essas crenças no código deste trabalho.

De acordo com Gobetti e Orair (2016), a concentração da carga tributária no Brasil em tributos indiretos e regressivos, e não em tributos diretos e progressivos, tem raiz em concepções e prescrições de política econômica que foram muito populares nos anos 1980 e 1990. Segundo os autores, o modelo de política fiscal que predominou no Brasil

construiu-se com base em um consenso do *mainstream* de que a política tributária, para não introduzir distorções no sistema econômico, deveria se abster dos objetivos distributivos, transferindo ao gasto público essa função da política fiscal (GOBETTI; ORAIR, 2016).

Na visão desse modelo, que ficou conhecido como “teoria da tributação ótima”, existe um *trade-off* entre equidade e eficiência no sistema tributário, isto é, medidas tributárias que visem à distribuição de renda geram distorções e apresentam custo econômico, pois desestimulam a poupança e o investimento. Assim, o sistema tributário deveria ser o mais neutro possível, reduzindo ou eliminando a tributação das rendas do capital (NASCIMENTO JÚNIOR, 2019).

Os proponentes dessa teoria (MIRRLEES, 1971; ATKINSON, STIGLITZ, 1976 apud NASCIMENTO JÚNIOR, 2019) tiveram suas recomendações adotadas por diversos países, mas com a estagnação econômica e o aumento da concentração de renda observados em muitos desses países, essa concepção teórica está sendo questionada por economistas como Thomas Piketty, Emmanuel Saez e Gabriel Zucman (GOBETTI; ORAIR, 2016; NASCIMENTO JÚNIOR, 2019). Esses autores defendem a necessidade de maior progressividade tributária, mostrando preocupação com a transfiguração da renda do trabalho em renda do capital, devido à ausência de tributação sobre este último (NASCIMENTO JÚNIOR, 2019).

Esse debate está cada vez mais presente na agenda política brasileira e é de interesse do estudo avaliar o impacto dessas visões sobre o posicionamento dos atores que participaram das discussões sobre reforma tributária no Congresso Nacional nos últimos 25 anos. Os posicionamentos quanto ao papel do Estado na economia relacionam-se com a questão do ICMS, pois o fato de a maior parte das propostas sobre reforma tributária se concentrarem em impostos sobre o consumo no Brasil pode indicar a prevalência de uma postura, algo que precisa ser investigado com mais cuidado. Busca-se então compreender de que forma os atores da reforma tributária estão organizados em relação a essas ideias ao longo das fases estudadas.

Conforme citado anteriormente, a inserção de um componente do *deep core* no código de análise documental foi uma sugestão de diversos juízes que avaliaram a pertinência de analisar essa questão em qualquer discussão que trate de reforma tributária, tendo em vista que muitas ideias são fundamentadas por esses valores. Apesar disso, é preciso enfatizar, tal qual definido no modelo do ACF, que essas crenças estão presentes em outras políticas públicas, incluindo outros subsistemas.

Apresentaremos agora os principais aspectos das três crenças profundas, que guiaram as análises dos documentos e o processo de codificação:

- **DC1.1 - Visão Liberal:** a participação do Estado na economia deve ser reduzida. O governo deve limitar seus gastos e manter níveis baixos de endividamento público. Acredita-se que os mecanismos de mercado são capazes de assegurar justa distribuição de renda. Considera-se que as falhas de governo são mais acentuadas que as falhas de mercado. A arrecadação tributária deve ser reduzida ao mínimo necessário para financiar as atividades mais essenciais do Estado (defesa e segurança, relações internacionais, sistema judiciário, infraestrutura, entre outros elementos), sem inibir as forças de mercado. Busca-se reduzir os tributos sobre o patrimônio e a renda, a fim de estimular a poupança e viabilizar o financiamento dos investimentos privados. O objetivo é tornar, de forma equilibrada, o sistema tributário mais neutro e transferir para o gasto público a função redistributiva. Foco na simplificação do sistema, por meio da unificação de tributos. Segundo essa visão, o sistema tributário deve ser guiado prioritariamente pelos princípios da eficiência e da neutralidade.
- **DC1.2 - Visão Progressista:** o Estado se constitui em uma força central para garantir a estabilidade, o pleno emprego e a reprodução do sistema econômico. Ênfase na estabilização da demanda efetiva como motor de crescimento econômico. O Estado tem um importante papel na transformação das estruturas produtivas e na equalização de oportunidades. O sistema tributário pode funcionar como um dos principais instrumentos de redução de desigualdades, tendo uma função redistributiva e de financiamento do desenvolvimento econômico e social. Prioriza-se a cobrança de tributos diretos sobre a renda, patrimônio e heranças. Preocupação maior com a progressividade da tributação direta e consequente correção do caráter regressivo do sistema. Segundo essa visão, o sistema tributário deve ser guiado prioritariamente pelo princípio da equidade (justiça tributária).
- **DC1.3 - Visão Conciliadora:** mecanismos tanto do Estado quanto do mercado são relevantes para o desenvolvimento econômico e o combate à pobreza. O Estado intervém primordialmente para compensar as falhas de mercado (econômicas, sociais ou ambientais). No entanto, o mercado é o verdadeiro motor do desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, o sistema tributário deve visar à redução das desigualdades sociais (reduzir as externalidades sociais), sem

comprometer a eficiência alocativa e abdicar dos princípios da responsabilidade fiscal e da eficiência econômica. Busca-se combinar equidade e eficiência, por meio de um sistema tributário que melhore a progressividade dos impostos, ao mesmo tempo em que realiza uma simplificação tributária, com unificação de tributos. Segundo essa visão, o sistema tributário deve ser guiado pelos princípios da neutralidade, da eficiência e da equidade.

3.7.2. *Policy core*

O foco dos posicionamentos analisados nesse nível de crenças será basicamente o ICMS. O primeiro componente das crenças centrais (PC1) refere-se aos diferentes posicionamentos sobre as relações entre os entes federativos, correspondentes ao peso dado a dois princípios que buscam serem equilibrados no federalismo: autonomia e coordenação (*self rule x shared rule*) (ELAZAR, 1987). Essa categoria está dividida em três tipos de crenças:

- **PC1.1 – Coordenação:** enxerga o modelo de competição horizontal entre os entes subnacionais como danosa à eficiência econômica e à superação da pobreza, principalmente em países com grandes desequilíbrios regionais. As relações predatórias acarretariam prejuízos econômicos para a federação como um todo, aumentando as desigualdades entre os governos locais e a regressividade do sistema, o que prejudica os mais pobres. Assim, defende-se o uso de instrumentos de regulação, conduzidos pelo nível federal, para superar os problemas de coordenação. A coordenação federativa vertical é vista como caminho para reduzir as desigualdades sociais e implementar políticas públicas conjuntas e universais. Não vê a centralização tributária na União como empecilho à implementação de políticas públicas em nível local, nem como limitadora da autonomia dos entes subnacionais.
- **PC1.2 – Competição:** enxerga a competição entre os governos locais (horizontal) como uma forma de obter ganhos de eficiência. Nessa perspectiva, uma federação deve maximizar os benefícios da concorrência entre os entes federativos. Os governos locais estariam mais habilitados a conhecer as necessidades e as preferências dos cidadãos. Decisões de gastos dos governos locais devem ser disciplinadas pelo mercado ou pelos cidadãos. Uma maior autonomia elevaria as

capacidades estatais e possibilitaria uma melhor *accountabilty* fiscal. As regras de operação das políticas tributárias podem ser heterogêneas na federação. Defesa de maior autonomia tributária dos entes subnacionais.

- **PC1.3 - Coordenação com maior poder de decisão aos entes subnacionais:** defende a necessidade de equilibrar autonomia e coordenação. Manter a autonomia dos entes com flexibilidade suficiente para viabilizar a realização de planos e programas conjuntos. Uso de mecanismos de coordenação tanto verticais como horizontais. Preferência por instrumentos de coordenação intergovernamentais que deem maior poder de decisão aos entes subnacionais, valorizando espaços interfederativos de deliberação.

A segunda categoria trata de posturas relativas ao federalismo fiscal, especificamente sobre a repartição do bolo tributário:

- **PC2.1 - Federalismo Fiscal com ênfase no ente nacional:** a União é responsável por reduzir as desigualdades regionais e coordenar os principais instrumentos de políticas públicas, por isso o sistema tributário deve priorizar as receitas na União.
- **PC2.2 - Federalismo Fiscal com ênfase nos estados:** o sistema tributário deve transferir mais receitas públicas para os estados, seja por meio da instituição de receitas próprias, seja por meio de transferências intergovernamentais, tendo em vista sua crescente perda de capacidade fiscal.
- **PC2.3 - Federalismo Fiscal com ênfase nos municípios:** os serviços públicos são prestados na ponta, por isso o sistema tributário deveria priorizar mais receita pública para os municípios, seja por meio da instituição de receitas próprias, seja por meio de transferências intergovernamentais.
- **PC2.4 - Federalismo Fiscal com ênfase nos estados e municípios:** o sistema tributário deve transferir mais receitas públicas tanto para estados como para municípios, uma vez que o espaço da União no bolo tributário já seria muito amplo.

O terceiro componente do *policy core* corresponde à agenda prioritária da reforma tributária, ou seja, essas crenças são referentes ao foco que deve ser dado, levando em conta toda a complexidade e problemas do sistema tributário. Percebe-se que esse componente apresenta forte relação com a categoria do *deep core* (DC1). As crenças desse item são três:

- **PC3.1 - Reforma dos impostos sobre o consumo:** o foco da reforma deve ser a simplificação dos impostos sobre o consumo, sem incluir mudanças na tributação sobre renda e patrimônio.
- **PC3.2 - Reforma dos impostos sobre a renda e o patrimônio:** o foco da reforma deve ser a progressividade da tributação sobre a renda e o patrimônio, sem incluir a simplificação dos impostos sobre o consumo.
- **PC3.3 - Reforma dos impostos sobre o consumo e sobre a renda e o patrimônio:** o foco da reforma deve ser tanto a simplificação dos impostos sobre o consumo como a progressividade da tributação sobre a renda e o patrimônio.

O quarto conjunto de crenças centrais, intitulado de equilíbrio horizontal, diz respeito a debate muito importante no Brasil, sendo uma das causas do desequilíbrio econômico entre os entes e da guerra fiscal: a tributação interestadual do ICMS. Conforme foi visto no capítulo 2, historicamente, o imposto sobre o consumo é tributado em grande parte na origem, onde o produto é produzido, o que sempre beneficiou estados produtores, mais ricos.

Há argumentos que advogam que a tributação na origem facilita a fiscalização. Por outro lado, a teoria econômica do federalismo fiscal vê negativamente a tributação na origem em governos subnacionais, visto que ela gera distorções econômicas com a exportação de impostos e uma “assimetria de informação” entre o governo e os cidadãos. Os cidadãos têm a correta percepção da relação custo/benefício dos serviços públicos quando os recursos arrecadados localmente são gastos em benefícios locais (COSSIO, 2000 apud JUNQUEIRA, 2010, p. 37). Nesse sentido, esse componente é constituído pelos seguintes posicionamentos:

- **PC4.1 – Princípio do destino:** substituição do princípio da origem na tributação do ICMS pelo princípio do destino (o imposto pertence preponderantemente ao estado consumidor).
- **PC4.2 – Princípio da origem:** manutenção do princípio da origem na tributação do ICMS (o imposto pertence preponderantemente ao estado produtor).
- **PC4.3 – Equilíbrio entre origem e destino, mas sem guerra fiscal:** equilíbrio entre origem e destino, com parte do imposto sendo mantida na origem, mas em patamar tal que não propicie a concessão de incentivos fiscais explícitos ou disfarçados que propiciem “guerra fiscal” (*harmful tax competition*).

O último componente das crenças centrais corresponde a posturas sobre a concessão de benefícios fiscais. Embora a Lei Complementar nº 24, de 1975, que regulamentou o ICM, determinasse que a concessão de benefícios fiscais pelos estados deveria ser aprovada por unanimidade no Confaz, os estados brasileiros fizeram um uso muito intenso da política de benefícios tributários para atrair empresas a seus territórios, visando desenvolver a economia local e gerar emprego. No entanto, especialistas afirmam que a guerra fiscal afeta negativamente a economia como um todo, pois retira a neutralidade do imposto, gera mercados ineficientes e leva à perda de arrecadação para o setor público (JUNQUEIRA, 2010; REZENDE, 2013). Dessa forma, essa categoria está constituída por três tipos de crenças:

- **PC5.1 - Vedação à concessão autônoma de benefícios fiscais:** os estados não podem conceder de forma autônoma benefícios fiscais baseados no ICMS.
- **PC5.2 – Autonomia para a concessão de benefícios fiscais:** autorização para que os estados concedam de forma autônoma e ampla benefícios fiscais baseados no ICMS.
- **PC5.3 – Autonomia para a concessão de benefícios fiscais para determinados setores, produtos e regiões:** autorização para que os estados concedam benefícios fiscais baseados no ICMS apenas para casos especificados em legislação nacional.

3.7.3. *Secondary aspects*

Há muitas crenças em relação ao ICMS que poderiam ser classificadas como instrumentais. Todavia, devido à inviabilidade de realizar uma pesquisa com uma quantidade muito extensa de códigos, focou-se no recorte principal da pesquisa, que são as ideias ligadas ao federalismo. Preferiu-se analisar, então, conjuntos de crenças que envolvem direta ou indiretamente conflitos federativos e trazer para o debate a temática ambiental, com vistas a verificar o grau de influência desse assunto no subsistema do ICMS. Vamos abordar aqui resumidamente os componentes dos aspectos instrumentais.

O primeiro componente diz respeito ao modelo de imposto sobre o valor agregado que deveria ser estabelecido no sistema:

- **SA1.1 - IVA centralizado:** fusão de impostos sobre o consumo federais, estaduais e municipais em um único IVA, cobrado pela União e partilhado com estados e municípios.

- **SA1.2 - IVA centralizado sem a inclusão do ISS:** fusão de impostos sobre o consumo federais e estaduais em um único IVA, mas sem incorporar o ISS, cobrado pela União e partilhado com estados.
- **SA1.3 - IVA com uma alíquota federal e uma alíquota estadual, incluindo o ISS:** criação de um IVA com uma alíquota federal e uma alíquota estadual, incluindo o ISS na fusão dos impostos.
- **SA1.4 - IVA com uma alíquota federal e uma alíquota estadual, sem a inclusão do ISS:** criação de um IVA com uma alíquota federal e uma alíquota estadual, sem incluir o ISS na fusão dos impostos.
- **SA1.5 - IVA dual:** criação de um IVA federal e de um IVA estadual.
- **SA1.6 - Uniformização da legislação do ICMS:** adoção de uma única lei para reger o ICMS, em substituição às 27 legislações estaduais vigentes, mas o imposto continua sendo cobrado e administrado pelos estados.
- **SA1.7 - Manutenção da legislação atual do ICMS:** cada estado tem competência ampla para arrecadar e legislar sobre o imposto.

O segundo componente trata de crenças sobre a arena principal de regulamentação e coordenação dos conflitos do ICMS. Cinco posturas foram identificadas:

- **SA2.1 – Senado Federal como arena principal:** a arena principal de regulamentação e coordenação deve ser o Senado Federal.
- **SA2.2 – Confaz como arena principal:** a arena principal de regulamentação e coordenação deve ser o Confaz.
- **SA2.3 - Criação de um novo órgão gestor, com a participação da União:** instituição de um órgão ou conselho reunindo representantes dos governos estaduais e da União.
- **SA2.4 - Criação de um novo órgão gestor, sem a participação da União:** instituição de um órgão ou conselho reunindo representantes dos governos estaduais, mas sem a participação de representantes da União.
- **SA2.5 - Não deve haver uma arena principal de coordenação:** tendo em vista a prevalência da autonomia tributária dos estados, o imposto deve ser administrado de forma independente por cada estado.

O terceiro componente dos aspectos instrumentais diz respeito aos mecanismos para compensar perdas de receitas dos estados com as possíveis alterações da reforma

tributária no ICMS. Ressalta-se que, a princípio, essa categoria incluía percepções sobre o período de transição para o novo modelo (curto, médio e longo prazo). Entretanto, durante o processo de codificação, a observação sobre esse aspecto instrumental mostrou-se difícil de medir a partir das falas dos atores. Assim, decidiu-se concentrar a codificação nos mecanismos de compensação, mas as discussões envolvendo prazos para a transição serão abordadas no decorrer do processo de rastreamento. Dessa categoria, foram identificadas quatro crenças:

- **SA3.1 - Criação de um fundo de compensação:** criação de um fundo destinado a recompor eventuais perdas dos estados com as novas regras tributárias.
- **SA3.2 - Transferência de novas bases tributárias:** os estados poderiam cobrar outros tipos de impostos para compensar perdas.
- **SA3.3 - Criação de um fundo de compensação e transferência de novas bases tributárias:** além da criação de um fundo para compensar perdas, demanda-se a transferência de novas bases tributárias para entes subnacionais.
- **SA3.4 - Outros mecanismos de transição:** inclui outros tipos de instrumentos de compensação ou alternativas para o período de transição.

Na primeira versão do código o quarto componente estava integrado à categoria anterior. Contudo, por sugestão de um dos juízes que avaliou o código, as crenças abaixo foram desmembradas em uma nova categoria concernente à concepção de um fundo de desenvolvimento regional para reduzir disparidades econômicas regionais.

- **SA4.1 - Criação de um fundo de desenvolvimento regional financiado por recursos federais:** instituição de fundo, com recursos provenientes de receitas da União, para a dar apoio a investimentos em estados mais pobres.
- **SA4.2 - Sem previsão de criação de um fundo de desenvolvimento regional financiado por recursos federais:** não há previsão de instituição de fundo, com recursos provenientes de receitas da União, para a dar apoio a investimentos em estados mais pobres.

O quinto componente do *secondary aspects* do código foi inserido para a avaliar posicionamentos sobre a temática ambiental nas principais propostas de reforma tributária após a Constituição de 1988. Os instrumentos abaixo podem ser aplicados para os mais diversos tipos de impostos, incluindo o ICMS. Essa categoria compreende três tipos de crenças.

- **SA5.1 - Tributação de bens e serviços que geram grande impacto ao meio ambiente:** tributação diferenciada para bens e serviços que gerem externalidades negativas ao meio ambiente
- **SA5.2 – Bonificações para aqueles que buscam alternativas sustentáveis ao desenvolvimento de suas atividades:** concessão de benefícios fiscais com o objetivo de bonificar aqueles que buscam alternativas sustentáveis ao desenvolvimento de suas atividades.
- **SA5.3 - Não inserção de tributação ambiental na legislação federal dos impostos sobre o consumo:** a questão ambiental não deve ser inserida como ponto de discussão da reforma tributária.

3.8. LIMITAÇÕES

Esta é uma pesquisa qualitativa e, apesar de todos os esforços para torná-la o mais objetiva possível, por meio dos procedimentos metodológicos apresentados e da validação do código por juízes, é inevitável algum grau de subjetividade no processo de codificação e interpretação dos dados.

Outra limitação é que os assuntos relacionados à reforma tributária são altamente técnicos e complexos e isso consistiu em um desafio para a operacionalização da pesquisa. No entanto, vale destacar que o foco não foi estabelecer uma discussão técnica sobre os temas da reforma tributária, mas analisar o peso das crenças, seu enquadramento político, as disputas em torno delas e as condições de mudança ou estabilidade no transcorrer do período.

A generalização dos resultados da pesquisa também consiste em uma limitação, uma vez que se trata de um estudo sobre um caso específico, o ICMS nas propostas mais abrangentes de reforma constitucional. A agenda da reforma tributária é muito ampla e abrange outros temas que não estão completamente separados dos assuntos tratados neste trabalho.

Para atenuar as limitações apontadas, procurou-se detalhar todos os procedimentos da pesquisa e organizar o material utilizado, o que possibilita a replicação

do estudo.²⁶ Ademais, recorreu-se a fontes múltiplas de dados, a fim de compilar mais evidências para os resultados.

Detalhada a metodologia, os próximos quatro capítulos são dedicados ao rastreamento dos processos estudados. Os capítulos estão divididos pelas fases do estudo e irão abordar os principais eventos relacionados aos processos, o detalhamento e a codificação das propostas encaminhadas pelo Executivo ou elaboradas pelo parlamento e a tramitação legislativa.

Com base nas evidências geradas por esse rastreamento, intenta-se verificar se algumas respostas dadas pela literatura para o fracasso de reformas tributárias, no que concerne ao ICMS, podem ser confirmadas com base nos dados apresentados. Para isso, os processos em estudo serão rastreados com vistas a produzir inferências causais, demonstrar o impacto ou não do federalismo e subsidiar a análise de conteúdo a ser realizada no capítulo 8. Dentro de cada processo estudado, pretende-se discutir também as dinâmicas de mudança e estabilidade da área tributária no período analisado.

²⁶ Os arquivos do NVIVO com o conteúdo integral das codificações e o banco de dados documentais utilizado nesta pesquisa estão disponíveis em:

<https://www.dropbox.com/sh/kxig916rzs2ci6o/AACEVchQjNsWzQaSGIIWGZdca?dl=0>

4. FASE 1: PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 175/1995

Este capítulo apresenta o rastreamento do processo legislativo da Proposta de Emenda à Constituição nº 175/1995 (PEC nº 175/1995), a reforma tributária do Governo Fernando Henrique Cardoso. Detalham-se os debates ocorridos, durante cinco anos, na comissão especial criada para dar parecer sobre a PEC. Essa comissão, por ser temporária, foi reinstalada em diversas ocasiões, acompanhando os movimentos de inserção e retirada do tema na agenda pública. As discussões anteriores ocorridas no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados também foram analisadas. O relato e a cronologia dos eventos foram feitos com base em informações constantes nas noventa notas taquigráficas encontradas no banco de dados da Câmara dos Deputados referentes à Fase 1 e na leitura de matérias jornalísticas publicadas entre 1995 e 2000.

Além da tramitação da matéria, apresentamos os eventos externos que se relacionaram com o debate desenvolvido no Congresso Nacional, bem como o detalhamento dos pontos de interesse da PEC para esta pesquisa, incluindo a codificação do texto encaminhado pelo Executivo em 1995, com base no código de análise documental apresentado no capítulo anterior.

4.1. EVENTOS RELACIONADOS

A década de 90 no Brasil foi marcada por conturbações econômicas, pelo processo de abertura comercial, pela inserção de políticas neoliberais e pelas tentativas de estabilização fiscal do governo federal. Todos esses acontecimentos influenciaram sobremaneira o sistema tributário brasileiro, o qual também foi utilizado, por diversas vezes, como instrumento de ajuste fiscal. A questão é que a reforma tributária já era uma reivindicação de vários setores da sociedade, que estavam insatisfeitos com as regras estabelecidas em 1988. Os eventos ocorridos ao longo da década só contribuíram para debilitar ainda mais o sistema e acentuar desigualdades.

A estagnação da atividade econômica, a deterioração das contas públicas, a taxa de câmbio desvalorizada e a hiperinflação faziam parte da realidade brasileira. Entretanto, o padrão de ajuste fiscal para lidar com esse cenário acabou priorizando o aumento da arrecadação do governo federal por meio de impostos indiretos de caráter regressivo, o

que se mostrou prejudicial à competitividade econômica²⁷ (OLIVEIRA, 2020) e à equidade. Assim, pode-se identificar uma inconsistência relevante: o governo federal evocava a necessidade do ajuste fiscal e desejava elevar a arrecadação, enquanto que o setor privado denunciava o aumento de custo²⁸ e a perda de competitividade, reclamando a redução de sua contribuição (FRIEDMANN, 2003).

Levando em conta que as principais medidas tributárias introduzidas a partir de 1995 tinham fins arrecadatários e de contenção dos desequilíbrios fiscais, a carga tributária manteve-se alta, ao contrário do que se desejava o setor privado. Entre as medidas adotadas no período estavam: a reforma do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), em 1995; a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), em 1996; o aumento de alíquotas do IRPF, do Imposto de Importação, do IOF e do IPI; e a prorrogação do Fundo Social de Emergência (FSE), rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), em 1996 e 1997 (OLIVEIRA, 2020).

Quanto à política econômica, podemos considerar que o Plano Real foi a principal medida para a estabilidade fiscal implementada durante os anos 1990. Em 1994, o governo Itamar Franco lançou o Plano Real, com vistas a reverter a crise fiscal e inflacionária. A criação da Unidade Real de Valor (URV) contribuiu para neutralizar a inflação no Brasil (LUKIC, 2014). Não obstante, segundo Oliveira (2020), depois do otimismo do seu primeiro ano, o Plano Real revelaria o potencial de desequilíbrios provocados por sua arquitetura.

Nesse período, também foi observado um processo de abertura econômica. O governo buscou reduzir os custos das exportações brasileiras e, nesse contexto, foi aprovada a Lei Kandir. A Lei Complementar nº 86, de 1996, cujo projeto foi apresentado pelo deputado Antônio Kandir e aprovado pelo Congresso Nacional quando Kandir era Ministro do Planejamento, dispôs, entre outras medidas, sobre a desoneração de todas as exportações e das importações de bens de capital. Como a aprovação dessa lei resultava em uma limitação do poder fiscal dos estados, foi previsto um “seguro-receita”, que consistia em transferências da União para os estados e os municípios, visando evitar as

²⁷ Como abordado no capítulo 2, para compensar as perdas de receita impostas à União na Constituição de 1988, o governo federal lançou mão de medidas tributárias para aumentar sua arrecadação por meio de tributos não partilháveis com estados e municípios. Entre as medidas adotadas com esse fim, no período entre 1989 e 1993, estão a criação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); o aumento da alíquota do Finsocial (atual Cofins); e a ampliação do campo de incidência do PIS (OLIVEIRA, 2020).

²⁸ O empresariado constantemente reivindica a redução do chamado “Custo Brasil”, um termo usado para definir o conjunto de dificuldades estruturais, burocráticas, trabalhistas e econômicas que atrapalhariam o crescimento econômico do Brasil.

perdas temporárias de receita real que alguns teriam (TEIXEIRA FILHO, 2019; LUKIC, 2014). Os conflitos verticais, entre União e estados, gerados pela transferência dessas compensações, levaram a muitos impasses nas últimas duas décadas, o que influenciou bastante as discussões sobre reforma tributária no Congresso Nacional²⁹ e a credibilidade em relação aos acordos estabelecidos.

O efeito-contágio das crises externas e os sucessivos terremotos econômicos também são partes do panorama dos anos 1990 (OLIVEIRA, 2020), especialmente do período pós 1997. A crise das economias asiáticas, ocorrida entre o final de 1997 e o início de 1998, teve impacto no Brasil, assim como a crise russa, em agosto de 1998, que teve efeitos ainda maiores, visto que houve uma enorme fuga de capitais (LUKIC, 2014). Dessa forma, FHC anunciou a negociação de um acordo com organismos internacionais para lidar com a situação. Para se beneficiar da ajuda financeira internacional, lançou, em outubro de 1998, o “Programa de Estabilidade Fiscal”. O programa incluía a regulamentação da reforma administrativa, a aprovação e regulamentação da reforma da previdência, as reformas tributárias e trabalhistas, bem como a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal³⁰ (LRF) (LUKIC, 2014). Algumas dessas reformas estruturantes avançaram como a reforma da previdência e a reforma administrativa.

Os acordos com o FMI estabeleceram condicionalidades macroeconômicas que foram introduzidas pelo governo brasileiro, entre as quais as metas de superávits primários, a aprovação de reformas estruturais, as metas de inflação e uma taxa de câmbio flutuante (LUKIC, 2014). Todas essas condicionalidades moldaram as decisões fiscais do período e limitaram o comportamento dos atores no âmbito do Legislativo.

Diante de todo esse complicado panorama econômico é que foram estabelecidas as discussões da PEC nº 175/1995 que, diferentemente das outras medidas tributárias propostas pelo Executivo no período, projetava uma reforma mais ampla do sistema, focada principalmente na reestruturação do ICMS, imposto de maior arrecadação e de

²⁹ A despeito de todos os conflitos provocados pelos termos da Lei Kandir, autores como Arretche (2012) e Junqueira (2010) enxergam a aprovação da lei como um exemplo de preponderância do Executivo em relação aos estados. Isso porque a lei foi aprovada, apesar da previsão de prejuízos aos entes federativos. Por outro lado, Lukic (2014) sublinha que o projeto de lei foi extensivamente negociado com governadores e que a premissa básica da negociação entre o governo federal e os estados era a de que não teriam perdas, pois a lei introduziria um mecanismo de compensação. Contudo, nos anos seguintes, esse mecanismo demonstrou ser bem problemático.

³⁰ A Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), promulgada em maio de 2000, promoveu mudanças importantes na gestão fiscal brasileira ao criar condições para um controle maior dos gastos públicos e do nível de endividamento dos entes federativos. No entanto, uma das consequências dessa lei foi limitar muito a autonomia decisória fiscal dos entes federativos.

grandes disfuncionalidades. Contudo, é preciso destacar que essa não foi a primeira proposta a ser apresentada e estudada após a Constituição de 1988. Já havia grande descontentamento por parte da sociedade e do poder público com as regras tributárias (FRIEDMANN, 2003). Por isso, a discussão sobre mudanças no capítulo tributário já se encontrava em curso dentro tanto do Executivo como do Legislativo.

Ainda no Governo Collor, havia sido observada a necessidade de uma reforma tributária. Dessa forma, em fevereiro de 1992, foi criada uma Comissão Executiva de Reforma Tributária, dirigida pelo jurista Ary Oswaldo Mattos Filho, com a proposta de criação de um IVA estadual cobrado no destino e de um Imposto Seletivo Geral, em substituição ao ISS, ICMS e IPI. Entretanto, essa tentativa de reforma não obteve sucesso, dada a crise política que resultou no *impeachment* do Presidente Collor e a rejeição da classe empresarial à criação de novos impostos (ARAÚJO, 2018).

No âmbito do Legislativo, foram apresentadas diversas propostas de reforma tributária por deputados, economistas e ex-secretários de Fazenda (LUKIC, 2014). Entre as propostas mais debatidas, estava a PEC nº 17/1991, de autoria do deputado Flávio Rocha (PRN/RN). Essa proposta revogava quase todos os impostos existentes e criava o imposto sobre movimentação financeira (IMF), incidente sobre todas as pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado. Embora simplificasse o sistema, esse “imposto único” teria dificuldades inerentes à repartição de uma receita totalmente centralizada, além de ser cumulativo e regressivo. Assim, a proposta não avançou, mas levou ao desenvolvimento de proposições posteriores, como a PEC nº 46/1995³¹, do deputado Luis Roberto Ponte (PMDB/RS), também focada na simplicidade, no baixo custo de arrecadação e na imposição de dificuldades para a sonegação (FRIEDMANN, 2003).

Essas propostas merecem menção, já que estiveram muito presentes nas discussões da PEC nº 175/1995 e serviram de inspiração para a concretização do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e depois da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Não obstante as diversas críticas que esse tipo de imposto sofre quanto à distribuição injusta da carga tributária, até hoje o imposto único e o imposto seletivo possuem defensores no debate público (ARAÚJO, 2018).

³¹ A proposta do deputado Luís Roberto Ponte, a PEC nº 46/1995, teve inspiração na PEC nº 17/1991 e visava estabelecer, ao lado do imposto sobre transações financeiras – ITF, um imposto seletivo incidente sobre bebidas, veículos, energia, tabaco, petróleo, combustíveis e telecomunicações. Eram definidos percentuais de rateio da receita tributária, mas a proposta ainda pecava pelo excesso de centralismo (FRIEDMANN, 2003, p. 86).

Já na Revisão Constitucional³² de 1993, durante o Governo Itamar Franco, não houve espaço para uma reforma tributária ampla, tendo sido aprovada apenas a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE) (ARAÚJO, 2018). De acordo com Oliveira (2020), as reformas previstas para 1993 foram adiadas consensualmente para o ano seguinte e, depois, para 1995, quando um novo Presidente assumiria o comando do país. Na ausência delas, foi realizado um ajuste fiscal “provisório”, com objetivos arrecadatórios, o que elevou a carga tributária de 25,3% em 1993 para 27,9% em 1994 (OLIVEIRA, 2020).

Em 1995, quem assumiu a presidência do país foi Fernando Henrique Cardoso, ex-Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco. Uma de suas promessas de campanha era o envio de uma proposta de reforma tributária ao Congresso Nacional, com o intuito de simplificar a estrutura dos tributos e estimular os investimentos e a produção. Seu programa de governo, intitulado de “Mãos à Obra, Brasil”, criticava a distribuição da carga tributária e a regressividade do sistema fiscal brasileiro (CARDOSO, 1994).

Antes do envio da reforma tributária ao Legislativo, o Poder Executivo debateu muito o tema, tanto internamente quanto com outros atores políticos não governamentais e governamentais, como governadores, secretários de fazenda, associações de prefeitos, lideranças partidárias, setores econômicos, especialistas da área, conforme noticiado em jornais de grande circulação. O debate já havia ganhado espaço na agenda política e o governo federal buscava enquadrar sua proposição às restrições dos entes federativos e às necessidades fiscais do país.

Um dos principais conflitos de ideias em torno do texto a ser encaminhado pelo Executivo ocorreu entre o Ministro da Fazenda, Pedro Malan, e o Ministro do Planejamento, José Serra. O Ministro da Fazenda acreditava que havia condições de se tentar uma reforma tributária ampla, redistribuindo os impostos entre os entes e incorporando o ISS - o imposto municipal cobrado sobre serviços - ao novo imposto sobre o valor agregado, que substituiria o IPI (federal) e o ICMS (estadual). Já o Ministro do Planejamento achava que uma reforma ampla não tinha condições políticas de ser aprovada. Serra defendia o envio de um projeto menor ao Congresso, centrado na nacionalização das regras do ICMS e sem a inclusão do ISS na fusão dos impostos.³³ O

³² A Constituição de 1988 previu uma revisão de seu texto, após cinco anos contados da sua promulgação.

³³ Equipe econômica diverge sobre tributação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 fev. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/13/brasil/10.html>. Acesso em: 31 mar. 2020.

Ministro do Planejamento acabou vencendo o debate. FHC decidiu evitar o confronto com os prefeitos e, por essa razão, desistiu de inserir o ISS na simplificação.³⁴

Nas ideias iniciais do Executivo, a reforma tributária mexeria no rateio de impostos federais entre União, estados e municípios. No entanto, devido a divergências internas da equipe econômica e para garantir o apoio dos governadores, o governo federal desistiu dessa mudança logo no início do debate e optou por concentrar esforços na redução da carga tributária das exportações e dos investimentos na produção industrial e agrícola.

Houve divisões também na própria coalizão governista dentro do Congresso, antes mesmo do envio da proposta. O PSDB, partido de FHC, buscou então evitar que o governo perdesse terreno e procurou ganhar tempo na Câmara dos Deputados até o envio da reforma tributária do Poder Executivo. Uma das estratégias foi a criação, no âmbito da Comissão de Tributação e Finanças (CFT) da Câmara, de uma comissão para centralizar as discussões de matérias referentes à tributação, a Subcomissão Especial de Articulação da Reforma Tributária da Câmara, que foi presidida pelo deputado Antônio Kandir (PSDB/SP)³⁵.

Cabe destacar também o aumento das disputas entre os estados nos meses que antecederam a apresentação da proposta do governo, em razão da guerra fiscal. O governador de São Paulo, Mário Covas (PSDB), falava abertamente de sua preocupação com o número de empresas que estava deixando o estado para se instalar em outros.³⁶ Outro fator que preocupava o governo paulista era a possibilidade de se introduzir na reforma tributária a regra pela qual o ICMS seria cobrado no ponto de destino da mercadoria, onde ela é consumida. Isso prejudicava diretamente os estados que exportam para outras unidades da federação e São Paulo era o principal exportador.³⁷

Governadores do Nordeste e o governador do Rio de Janeiro, Marcelo Allencar (PSDB), eram contra a proposta de São Paulo de impedir o uso de incentivos fiscais pelos estados. Os governadores do Nordeste argumentavam que precisavam conceder

³⁴ RODRIGUES, Cari; SALOMON, Marta. Serravence Malan ao definir novo imposto. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 fev. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/13/brasil/10.html>. Acesso em: 31 mar. 2020.

³⁵ PSDB “ganha tempo” na reforma tributária. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 mar. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/30/brasil/12.html>. Acesso em: 02 abr. 2020.

³⁶ QUAGLIO, Silvana. Reforma tributária é a saída, diz Covas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 8 jul. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/30/brasil/12.html>. Acesso em: 30 abr. 2020.

³⁷ SARDENBERG, Carlos Alberto. Reforma tira R\$ 1,1 bi de SP. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 ago. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/8/23/brasil/19.html>. Acesso em: 04 mai. 2020.

benefícios fiscais para atrair capital.³⁸ A maior parte dos governadores não via com simpatia a federalização do ICMS e a uniformização das regras concessão de benefícios fiscais, algo que seria mais vantajoso para o estado de São Paulo.

FHC tinha em mente que precisava do apoio formal dos governadores para convencer os deputados e senadores a aprovar a proposta no Congresso. Os noticiários da época demonstravam que o governo federal passou a ceder às pressões e a proposta de mudança do sistema tributário teria ficado mais tímida. Considerando que o principal medo dos estados era perder recursos, o Presidente buscava negociar com os governadores uma fórmula de transição para o novo imposto sugerido e para a desoneração da exportação de produtos primários e semielaborados. Esse era um assunto tecnicamente e politicamente complicado de resolver, já que as perdas seriam diferenciadas e eram difíceis de serem calculadas.

Diante do que foi abordado nesta seção, observa-se que a reforma tributária era considerada necessária, no início do governo FHC, por ser uma das condições fundamentais para o programa de estabilização econômica do governo pós-Plano Real. Entretanto, as pressões de governadores e prefeitos, as divisões internas da equipe de FHC e a instabilidade econômica fizeram com que o governo propusesse uma reforma mais limitada.

Veremos na próxima seção os principais aspectos da proposta de emenda à Constituição que foi enviada ao Congresso Nacional, com o texto resultante de todas as negociações e acontecimentos aqui expostos. Observaremos que o governo federal voltou atrás em algumas ideias iniciais, mas manteve pontos considerados essenciais para o equilíbrio das contas da União e para a retomada de investimentos.

4.2. A PEC N° 175/1995

A Proposta de Emenda à Constituição n° 175, de 1995, foi encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 23 de agosto de 1995, com a proposta de promover alterações para adaptar o sistema tributário às exigências ditadas pela globalização e pela inserção competitiva do Brasil no cenário internacional. De acordo

³⁸ Azeredo diz estar “surpreso” com intenção de São Paulo de recorrer ao STF. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 jul. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/7/14/brasil/34.html>. Acesso em: 30 abr. 2020.

com a justificativa do projeto³⁹, os objetivos fundamentais da proposta eram: simplificar o sistema tributário nacional; facilitar o combate à sonegação; ampliar a competitividade da economia; e permitir uma distribuição social mais justa da carga tributária.

Segundo a Exposição de Motivos, buscava-se alcançar esses objetivos preservando princípios básicos da Constituição de 1988, como os direitos e garantias constitucionais dos contribuintes, as limitações do poder de tributar, a descentralização tributária e a autonomia dos estados e municípios. Entre os instrumentos propostos estavam:

- a) Extinção do IPI e sua substituição por uma alíquota federal incidente sobre a mesma base do ICMS estadual, constituindo-se em um único imposto partilhado pela União, estados e Distrito Federal; sobre a mesma base do imposto, seriam aplicadas duas alíquotas: uma federal e outra estadual; cada esfera de governo cobraria, administraria, fiscalizaria e arrecadaria diretamente sua parte do imposto;
- b) Alíquotas uniformes, por mercadoria ou serviço, em todo o território nacional, mas poderiam ser diversas para diferentes mercadorias e serviços;
- c) Alíquotas estaduais fixadas por resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos senadores, aprovada por três quartos de seus membros; as alíquotas federais seriam fixadas em lei ordinária, vedada a edição de medida provisória;
- d) Todas as exportações plenamente desoneradas, assegurando-se, se necessário, o ressarcimento dos créditos referentes às operações relativas à circulação de mercadorias e às prestações de serviços anteriormente tributadas;
- e) O Fundo de Exportação continuaria composto por 10% da receita do IPI até 1997; em 1998 seria composto por 7,5% da receita do ICMS federal, 5% em 1999 e 2,5% em 2000, sendo extinto em 2001; criação de outro Fundo de Exportação, proporcional às exportações de produtos não industrializados tributados na exportação em 31 de dezembro de 1994, composto, até 1997, por 10% da receita do IPI, 7,5% da receita do ICMS federal, em 1998, 5% em 1999, 2,5% em 2000, sendo extinto em 2001;

³⁹ O texto está disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18AGO1995.pdf#page=33>. Acesso em 25 fev. 2021.

- f) Seletividade do ICMS obrigatória em função da essencialidade dos bens, o que levaria a uma tributação mais suave sobre os produtos que compõem a cesta básica;
- g) A iniciativa para a concessão de qualquer benefício fiscal passaria a ser da competência exclusiva do Poder Executivo (federal, estadual ou municipal); e isenções previstas em tratado, convenção ou ato internacional poderiam atingir os tributos estaduais e municipais;
- h) Imposto cobrado integralmente na saída da mercadoria, sendo que a decisão sobre a que estado caberia o produto da arrecadação do ICMS incidente sobre operações interestaduais seria atribuída ao Senado Federal, mantido o mesmo princípio da Constituição vigente e abertas possibilidades operacionais para a divisão da receita;
- i) Preservação dos percentuais e normas básicas que regem o FPE e o FPM e da partilha do ICMS entre estados e municípios, sendo mantida também a destinação de recursos para aplicação em programas de financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, mas passava-se a admitir sua utilização para o financiamento de projetos de infraestrutura;
- j) Transferência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), de competência da União, para os estados.

É importante destacar os posicionamentos presentes na proposta. O Quadro 4 resume a codificação do texto inicial da PEC nº 175/1995.

Quadro 4 - Codificação da PEC nº 175/1995

CODIFICAÇÃO		
CRENÇAS		PEC nº 175/1995 - Texto Inicial
<i>DEEP CORE</i>	DC1 – Visão sobre o Papel do Estado na economia	DC1.1 – Visão liberal
<i>POLICY CORE</i>	PC1 – Relações entre os entes subnacionais	PC1.1 – Coordenação
	PC2 – Federalismo Fiscal	PC2.1 – Ênfase no ente nacional
	PC3 – Agenda Prioritária para uma Reforma Tributária	PC3.1 - Reforma dos impostos sobre o consumo
	PC4 – Equilíbrio Horizontal	PC4.1 – Princípio do destino
	PC5 – Concessão de benefícios fiscais	PC5.1 - Vedação à concessão autônoma de benefícios fiscais.

SECONDARY ASPECTS	SA1 – Modelo de Imposto sobre o Valor Agregado	SA1.4 - IVA com uma alíquota federal e uma alíquota estadual, sem incluir o ISS na fusão dos impostos.
	SA2 – Arena de coordenação	SA2.1 – Senado Federal como arena principal.
	SA3 – Mecanismo de transição	SA3.3 - Criação de um fundo de compensação e transferência de novas bases tributárias
	SA4 – Fundo de Desenvolvimento Regional	SA4.2 – Sem previsão de criação de um fundo de desenvolvimento regional financiado com recursos federais.
	SA5 – Tributação Ambiental	SA5.3 - Não inserção de tributação ambiental na legislação federal dos impostos sobre o consumo.

Fonte: elaboração da autora.

Em primeiro lugar, observa-se que o foco do governo federal era tornar o sistema tributário mais adequado ao cenário de globalização e o país mais atraente a investimentos externos. Considerando o código de análise documental adotado nesta pesquisa, fica saliente o posicionamento DC1.1, no qual o sistema tributário deve ser o mais neutro possível e guiado pelo princípio da eficiência. Nota-se que a inserção do princípio da equidade na PEC estava atrelada à redução da sonegação fiscal e não a uma reversão da cobrança de tributos indiretos para tributos diretos (renda e patrimônio).

Em segundo lugar, o projeto do governo federal restringiu-se ao sistema de arrecadação, optando por preservar a distribuição de receitas entre a União, estados e municípios estabelecida na Constituição de 1988. Sendo assim, o governo federal optou por não mexer nos fundos constitucionais, pois tinha receio disso levar a reivindicações por aumento do percentual de transferências (REZENDE, 1996; MELO; AZEVEDO, 1998).

O pacto federativo mantinha-se, então, desequilibrado e sem perspectivas de alteração. Naquele momento, a União lançava mão da criação e majoração de alíquotas de tributos não partilhados com estados e municípios, o que indica o posicionamento PC2.1, em que se prioriza a concentração de receitas no âmbito da União. Não houve avanços na construção de uma nova política de desenvolvimento regional, nem a criação de fundos de desenvolvimento regional, denotando o posicionamento SA4.2 do código de análise.

Por outro lado, o Poder Executivo decidiu promover uma simplificação e harmonização do sistema, concentrada em apenas dois impostos sobre o consumo - IPI e ICMS -, indicando um posicionamento PC3.1. Criava-se assim um imposto uniforme com uma alíquota federal e outra estadual, sem a inclusão do ISS na fusão⁴⁰, na forma do item SA1.4 do código de análise.

Apesar de não se tratar de uma federalização do ICMS, conforme é afirmado na justificativa da PEC, e cada esfera de governo teria competência para cobrar e fiscalizar sua parte do imposto, o Poder Executivo mostrou uma tendência ao posicionamento PC1.1. Isso porque, com a uniformidade das alíquotas e a fixação da alíquota estadual por resolução do Senado Federal, reduzia-se a autonomia decisória dos estados em relação ao ICMS e centralizavam-se as principais decisões no âmbito do governo central. Previa-se, inclusive, a celebração de convênio entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios para harmonizar interpretações e procedimentos administrativos.

Essa centralização da regulamentação impedia a concessão autônoma de benefícios fiscais por parte dos estados, o que reflete o posicionamento PC5.1. De acordo com a proposta, a isenção ou não incidência seria uniforme em todo território nacional. Todavia, a proposta não fez menção aos benefícios fiscais ilegais já concedidos, nem a período de transição para encerrar os benefícios estaduais já acordados.

Em terceiro lugar, o imposto seria cobrado integralmente na origem, mas com a distribuição entre os estados, nas operações interestaduais, definida pelo Senado Federal. Sendo assim, transferia-se para o Senado Federal a responsabilidade quanto à atribuição da destinação do produto da arrecadação do imposto aos estados, abrindo a possibilidade para uma transição gradual para o princípio do destino. Considera-se que esse posicionamento tende ao item PC4.1 do código de análise documental. O prazo para essa mudança não foi definido no texto. É importante salientar que o Senado teria seu papel fortalecido na regulamentação do ICMS, na forma do item SA2.1, o que faria com o que o Confaz perdesse funções. Todos os estados teriam de submeter às mesmas alíquotas e legislação aprovadas pelo Senado.

Em quarto lugar, quanto a mecanismos de transição, previa-se a transferência do ITR e a destinação de 10% da arrecadação do IPI para os estados, o que indica um

⁴⁰ Na Exposição de Motivos, o Poder Executivo sublinha que, embora não incluída, considera importante a integração futura do ISS ao ICMS, mas seria algo inviável naquele momento. A tributação dos serviços por um imposto incidente sobre o valor adicionado é vista como complexa e eliminaria a receita obtida pelos municípios sem vislumbrar uma compensação proporcional.

posicionamento SA3.3. Por fim, sobre o posicionamento em relação a temas ambientais, caracteriza-se a PEC no item SA5.3, não tendo havido inserção de nenhum instrumento de tributação ambiental na proposta encaminhada.

Na próxima seção, analisaremos detalhadamente a tramitação dessa proposta, dividimos esse processo legislativo em dois períodos para facilitar a análise. O primeiro aborda o período de 1995 a 1998 e o segundo trata dos intensos debates ocorridos em 1999 e início de 2000. A matéria tramitou durante quase oito anos na Câmara dos Deputados até ser arquivada em 2003. Como veremos, a interpretação desse texto foi se transformando ao longo do tempo, adequando-se às novas circunstâncias e mudanças de cada período.

4.3. O PROCESSO LEGISLATIVO

4.3.1. Período 1: 1995 a 1998

Quando a PEC nº 175/1995 foi encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional, em agosto de 1995, a reforma tributária já estava em debate na Câmara e era matéria de interesse de alguns parlamentares, que apresentaram propostas de emenda constitucional relativas ao tema. Algumas dessas propostas foram apensadas ao projeto do Executivo, entre as quais a PEC nº 46/1995, de autoria do deputado Luís Roberto Ponte (PMDB/RS); as PECs nº 14/1991 e 47/1995, do deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR); a PEC nº 38/1995, do deputado Paulo Gouvêa (PFL/SC); a PEC nº 110/1992, do deputado Germano Rigotto (PMDB/RS); a PEC nº 195/1995, do deputado Victor Faccioni (PPR/RS); a PEC nº 124/1995, do deputado Firmo de Castro (PSDB/CE); e a PEC nº 176/1993, do deputado Eduardo Jorge (PT/SP).

De acordo com Fernando Rezende, presidente do Ipea à época, as principais propostas apensadas podiam ser divididas em dois grupos: as que promoviam alterações mais radicais e profundas no sistema tributário, correspondendo às subscritas por Luís Roberto Ponte e Victor Faccioni, e as que promoviam mudanças de menor alcance e profundidade, correspondendo às propostas subscritas por Luiz Carlos Hauly, Firmo de Castro e Germano Rigotto. As três propostas restantes tratavam de questões mais pontuais.⁴¹

⁴¹ Manifestação feita pelo economista Fernando Rezende, na reunião de 06 mar. 1996, da Comissão Especial da PEC nº 175/95 da Câmara dos Deputados.

Logo que foi encaminhada ao Congresso Nacional, a PEC nº 175/1995 sofreu diversas críticas por parte de governadores, secretários de fazenda, deputados e senadores no que concerne ao federalismo fiscal. O argumento principal era de que a proposta retirava dinheiro dos estados e não os compensava adequadamente.⁴² Assim, os conflitos federativos estiveram no cerne dos debates legislativos em torno da proposta desde o início da tramitação.

A matéria começou a tramitar na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)⁴³, em 28 de agosto de 1995, tendo sido designado como relator, naquela comissão, o deputado Regis de Oliveira (PFL/SP). O parecer do relator, pela admissibilidade, foi apresentado em 13 de setembro de 1995. Em relação às mudanças propostas para o ICMS, o relator não encontrou aspectos que ferissem a Constituição, embora outros integrantes da comissão questionassem a constitucionalidade da proposta, por ferir, na opinião deles, o pacto federativo (art. 60, § 4º, inciso I, da Constituição Federal). Esses deputados argumentavam que o novo modelo proposto para o ICMS centralizava muito o poder na União e reduzia a autonomia dos estados. O parecer foi aprovado na CCJC, em 20 de setembro de 1995, com 32 votos favoráveis e 9 contrários.

Para que o mérito da PEC fosse analisado na Câmara dos Deputados, foi constituída a comissão especial presidida, a princípio, pelo deputado Jurandyr Paixão (PMDB/SP). A relatoria da PEC ficou a cargo do deputado Mussa Demes (PFL/PI), indicado pelo PFL, partido da base governista. O próprio deputado reconhecia que não era o relator dos sonhos do governo. Mussa Demes afirmava que José Serra, Ministro do Planejamento, não o aceitava como relator.⁴⁴ Contudo, sua escolha, de acordo com Melo e Azevedo (1998), resultava de regras não-escritas do Congresso Nacional, segundo as quais medidas de interesse nacional e federativo seriam relatadas pelos parlamentares do

⁴² SALOMON, Marta. Estados fazem crítica ao projeto governista. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 ago. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/8/30/brasil/18.html>. Acesso em: 07 mai. 2020.

⁴³ A CCJC debate e vota, entre outros temas, aspectos constitucionais, legais, jurídicos e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara e das suas comissões, além da admissibilidade de proposta de emenda à Constituição. Na Câmara dos Deputados, a PEC começa a tramitar na CCJC. A PEC não pode violar as cláusulas pétreas da Constituição (art. 60, § 4º). Depois há análise por comissão especial e posteriormente plenário. No Senado, o processo passa pela CCJC e plenário somente. Ver os regimentos da Câmara dos Deputados (<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>) e do Senado Federal (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>).

⁴⁴ SALOMON, Marta. Para relator, Estados perdem com a reforma. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 set. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/07/brasil/14.html>. Acesso em: 12 mai. 2020.

Nordeste, para que estes pudessem desempenhar suas prerrogativas de “veto de minoria”. Ademais, essa escolha representava os interesses do PFL do Nordeste, que não queria que o deputado Antônio Kandir (PSDB/SP), cotado pelo PSDB para a função de relator, fosse escolhido, por ser identificado como “o homem de São Paulo” (LUKIC, 2014, p. 257).

Já no início da tramitação, Mussa Demes mostrou uma postura crítica em relação à PEC, algo que influenciaria sua relação com o Poder Executivo durante toda a fase de tramitação da reforma. O deputado apontava que a proposta encaminhada consistia em basicamente trocar o IPI pelo chamado ICMS federal, sem levar a outros avanços,⁴⁵ e que os estados perderiam receita com a reforma, não sendo os mecanismos de compensação suficientes para cobrir essas perdas. Para ele, a desoneração das exportações, agenda prioritária do governo naquele momento, não poderia ser aprovada, a não ser que a União perdesse mais receita no IPI.⁴⁶

Com a escolha da mesa diretora e do relator, a Comissão Especial da PEC nº 175/1995 passou a se reunir e realizar audiências públicas⁴⁷, contudo, os prazos da tramitação não foram acelerados como o governo federal desejava inicialmente. O objetivo do Executivo era que a proposta fosse aprovada ainda em 1995, para que a desoneração das exportações, promessa de campanha de FHC e medida considerada essencial para aumentar a competitividade dos produtos brasileiros, pudesse ser implementada já em 1996. Entretanto, devido ao atraso no envio e com os desentendimentos federativos e na base de sustentação governamental, seria impossível reduzir alguns prazos exigidos e aprovar a matéria ainda naquele ano.⁴⁸ Observando as dificuldades iniciais com a tramitação da reforma tributária, o governo passou a concentrar-se em outros projetos, como a aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE).

No início de 1996, o Palácio do Planalto mostrava que a aprovação da PEC nº 175/1995 já não estava mais entre suas prioridades. Em ano de eleições municipais, o

⁴⁵ Manifestação feita pelo deputado Mussa Demes, na reunião de 13 mar. 1996, da Comissão Especial da PEC nº 175/95 da Câmara dos Deputados.

⁴⁶ SALOMON, Marta. Para relator, Estados perdem com a reforma. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 set. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/07/brasil/14.html>. Acesso em: 12 mai. 2020.

⁴⁷ Ressalta-se que, no segundo semestre de 1995, ocorreram doze reuniões ordinárias na comissão especial, com a realização também de audiências públicas, as quais contudo não se encontram registradas em notas taquigráficas.

⁴⁸ SALOMON, Marta. FHC se contenta em deixar reforma para 96. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 set. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/09/brasil/11.html>. Acesso em: 12 mai. 2020.

desgaste com estados e municípios para aprovação de uma emenda constitucional como essa poderia ser ainda maior. Assim, o governo federal estudava suspender a matéria e substituí-la por um projeto de lei complementar com um espectro menor de mudanças.⁴⁹

Apesar disso, a comissão especial prosseguiu realizando reuniões para debater a PEC nº 175/1995. Na leitura das notas taquigráficas, é possível observar, naquele momento, muitas críticas de parlamentares quanto ao uso das contribuições como forma de a União arrecadar mais receitas e não compartilhar com estados e municípios. Havia preocupação também em assegurar o mesmo nível de receita aos estados após a aprovação da reforma tributária.

Em 03 de julho de 1996, o deputado Mussa Demes apresentou seu primeiro parecer à comissão especial. Além da proposta principal e dos apensados, foram analisadas 107 emendas apresentadas por parlamentares. O substitutivo previa a adoção do princípio do destino na arrecadação do ICMS e uma compensação maior para ressarcir os estados pelas mudanças. A proposta de vedar, expressamente, a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais não foi aceita pelo substitutivo do relator, que, repetindo o texto já previsto na Constituição, fixou que apenas o acordo entre estados e Distrito Federal poderia gerar a concessão. Os benefícios da Zona Franca de Manaus⁵⁰ foram preservados e a isenção de tributo estadual ou municipal, quando prevista em tratado internacional, também não foi acolhida. Além disso, o relator não aceitou que a iniciativa para concessão de benefícios fiscais fosse exclusiva do Poder Executivo, com vistas a não subtrair a competência do Legislativo. Por último, na perspectiva do relator, o ITR deveria ficar na competência municipal, e não na estadual, como proposto pela União.⁵¹

Após a apresentação do parecer do relator, houve esvaziamento da comissão. Reuniões para discutir o relatório não foram realizadas por falta de quórum, o que impossibilitou o encerramento da discussão e o início da votação do texto. O Ministério

⁴⁹ TOLEDO, José Roberto de. Governo já estuda recuar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 5 abr. 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/4/05/brasil/20.html>. Acesso em: 25 mai. 2020.

⁵⁰ De acordo com art. 1º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, a Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos.

⁵¹ Não foi encontrado o documento com o parecer do relator, porém, o relatório foi lido integralmente pelo deputado Mussa Demes, constando nas notas taquigráficas da reunião de 03 de julho de 1996 da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

do Planejamento, comandado a partir daquele momento por Antônio Kandir, demonstrava ter várias divergências em relação ao substitutivo de Mussa Demes.⁵²

A promulgação da Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 1996), ocorrida em setembro daquele ano, desacelerou de vez a tramitação da reforma tributária. A legislação, originária de um projeto apresentado por Antônio Kandir (PSDB/SP) enquanto deputado, tinha o aval do governo e substituía parte da emenda da reforma tributária, ao inserir em seu texto o fim da incidência do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados. Todavia, o projeto, relatado pelo deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR), não mexia em pontos mais profundos como o fim do IPI e a criação do ICMS federal. A vantagem do projeto de lei complementar em relação à proposta de emenda à Constituição era sua tramitação simplificada⁵³.

O projeto Kandir contou com o apoio de agricultores, exportadores e fabricantes de máquinas, setores beneficiados pelas medidas.⁵⁴ O deputado, que se tornou Ministro do Planejamento no decorrer daquele ano, defendia que as reformas constitucionais deveriam ser perseguidas por meio de estratégias de menor custo e maiores possibilidades de êxito, utilizando, por exemplo, a legislação infraconstitucional para promover mudanças.⁵⁵ Esse discurso atraiu muito o Poder Executivo, que passou a fazer uso de iniciativas legislativas de alterações pontuais no sistema tributário para viabilizar os resultados de maior interesse para a União

Mussa Demes não ficou satisfeito com os mecanismos de compensação previstos na Lei Kandir e teceu críticas à nova legislação que, para ele, atendia aos estados mais poderosos, especialmente São Paulo, em detrimento dos estados mais pobres, como Pará, Maranhão e Espírito Santo, que tinham receita baseadas nos produtos primários e semielaborados.⁵⁶

⁵² GODINHO, Fernando; MOSSRI, Sônia. Isenção de ICMS opõe Kandir ao relator. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 jul. 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/7/15/brasil/12.html>. Acesso em: 20 jul. 2020.

⁵³ A aprovação do projeto de lei complementar exige a maioria absoluta de votos favoráveis (257 votos na Câmara e 41 no Senado). Já a proposta de emenda à constituição é discutida e votada em dois turnos e exige três quintos dos votos dos deputados (308) e dos senadores (49) para ser aprovada.

⁵⁴ TOLEDO, José Roberto de. Projeto prevê ICMS menor para exportadores. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 mai. 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/14/brasil/36.html>. Acesso em: 25 mai. 2020.

⁵⁵ KANDIR, Antônio. ICMS para competir. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 mai. 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/26/dinheiro/16.html>. Acesso em: 25 mai. 2020.

⁵⁶ Manifestação feita pelo deputado Mussa Demes, na reunião de 23 out. 1996, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

Com a Lei Kandir, o substitutivo do relator teve que sofrer alterações, já que alguns dispositivos da PEC nº 175/1995 perderam pertinência. O governo não procurou o relator nem o presidente da comissão para falar a respeito da reforma tributária, conforme havia sido prometido.

O presidente da comissão reclamava da postura do governo em não dar suporte à votação do relatório na Câmara. Nas palavras do Deputado Jurandyr Paixão:

Se o que o Governo já conseguiu nos projetos em separado o satisfaz, isso nos preocupa, porque na reforma tributária existem avanços significativos, principalmente em relação ao contribuinte. Talvez o Governo não esteja olhando para o contribuinte, mas esteja preocupado apenas com a fonte arrecadadora, em aumentar a sua receita. Não foi isso o que ouvimos desde o início, quando tratamos com as Lideranças do Governo. Sempre ouvimos que a reforma era necessária para se expandir a arrecadação, não aumentando a carga tributária. Pelos passos que têm sido dados até então, parece que o Governo só estaria interessado em aumentar a carga tributária. Não temos sido procurados. A opinião pública nos cobra uma solução. O que transparece hoje é que o Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados, a Comissão encarregada e o Relator da matéria não estão com o relatório pronto ou não estão trabalhando. Isso não é verdade [PAIXÃO, Deputado Federal, na reunião de 16 out. 1996, na Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados].

Em que pesem as mudanças feitas no relatório por Mussa Demes para adequar o texto, a discussão da reforma tributária não teve avanço em 1996. Segundo Jurandyr Paixão, a base governamental na Câmara não comparecia às reuniões da comissão e a liderança do governo não buscava traçar uma nova pauta de trabalho para a reforma.⁵⁷

A Câmara passou quase todo o primeiro semestre de 1997 sem reunir a Comissão Especial da PEC nº 175/1995. Segundo o deputado Mussa Demes, nesse período, a pauta da Câmara dos Deputados foi ocupada quase completamente com a reforma da previdência, a reforma administrativa⁵⁸ e com a proposta de emenda constitucional que abriria possibilidade de reeleição para quem ocupava cargos no Poder Executivo em todos os níveis de governo.

No entanto, os parlamentares sentiam-se pressionados pela imprensa e por alguns setores do empresariado para votar a reforma. Nas reuniões da Comissão Especial da PEC nº 175/1995, parlamentares criticavam FHC por transferir o ônus do atraso das reformas ao Congresso Nacional e por não ter uma posição clara em relação à questão.

⁵⁷ Manifestação feita pelo deputado Jurandyr Paixão, na reunião de 27 nov. 1996, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

⁵⁸ Manifestação feita pelo deputado Mussa Demes, na reunião de 13 ago. 1997, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

Conforme declaração do Deputado Paulo Lustosa (PMDB/CE), o motivo para o desinteresse do governo federal seria a aprovação, naquele período, de diversas medidas fiscais pontuais que já teriam satisfeito os principais interesses da União:

O desinteresse demonstrado, patente pelo Governo, está muito claro, porque o Governo na verdade tem tido arrecadações recordes, tem tido a flexibilidade do Orçamento com o FEF, tem sobra de caixa com o recurso da CPMF, enfim, conseguiu atender aos exportadores com isenção de ICMS e abriu uma perspectiva para os microempresários com o SIMPLES. Então, praticamente, não se interessou mais. Então, existe uma série de coisas que foram feitas que mudaram o eixo dessa própria proposta [LUSTOSA, Deputado Federal, na reunião de 13 ago. 1997, na Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados].

Integrantes do próprio Poder Executivo fizeram declarações demonstrando que a reforma tributária havia deixado de ser estratégica para o governo. Em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, em 1997, o Vice-Presidente da República, Marco Maciel declarou:

A reforma tributária hoje deixou de ser tão estratégica, posto que há uma grande reivindicação no sentido de desonerar impostos sobre exportação, sobretudo bens primários, faturados etc., e isso já ocorreu. Isso ocorreu porque era possível por meio de legislação complementar. Com isso, a reforma tributária perde seu grande apelo. Deixou de ser uma questão aguda.⁵⁹

Em setembro de 1997, em um esforço de retomar as discussões da matéria, a comissão especial decidiu convidar alguns atores representativos do cenário econômico nacional e de reconhecida afinidade com o tema. Foram ouvidos: o senador José Serra (PSDB/SP), ex-Ministro do Planejamento do governo FHC; o Ministro do Planejamento, Antônio Kandir; o presidente do Confaz e Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, Pedro Parente. Havia a intenção de que, após a participação desses atores nas audiências públicas, pudesse ocorrer a votação da matéria.⁶⁰

Naquela oportunidade, Pedro Parente apresentou uma espécie de “carta de intenções”, com pontos para uma reforma tributária mais ambiciosa que a enviada em 1995. A intenção declarada pelo Ministério da Fazenda era a de que essas ideias fossem absorvidas no substitutivo do relator. Observou-se que, a partir desse momento, houve transferência da responsabilidade sobre a reforma tributária do Ministério do Planejamento para o Ministério da Fazenda (LUKIC, 2014).

⁵⁹ RODRIGUES, Fernando. Maciel descarta parlamentarismo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 jul. 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/7/22/brasil/51.html>. Acesso em: 25 jul. 2020.

⁶⁰ Manifestação feita pelo deputado Mussa Demes, na reunião de 21 jan. 1998, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

De acordo com a proposta apresentada por Pedro Parente, seriam extintos o IPI, ICMS, ISS, CPMF, CSLL⁶¹, Cofins, PIS/Pasep, os quais seriam substituídos pelo IVA (Imposto sobre Valor Agregado), que seria de competência federal; pelo IVV (Imposto sobre Vendas a Varejo), de competência estadual; um imposto sobre serviços, de competência municipal; e *Excise Tax*, imposto de competência estadual, que seria cobrado na venda ao consumidor de determinados produtos de elevada capacidade de arrecadação e de difícil sonegação. Essas sugestões receberam diversas críticas por parte dos estados, uma vez que as bases tributárias fundamentais, renda e consumo, seriam de competência da União (DALL'ACQUA, 2002). Pedro Parente anunciou que o governo apresentaria a nova proposta no primeiro trimestre de 1998, só que isso não ocorreu no período previsto.⁶²

Ao final do ano de 1997, as polêmicas em torno da Lei Kandir ganharam força no debate público. Os estados passaram a perceber que o mecanismo de cálculo dos ressarcimentos, com o qual haviam concordado, não teria o efeito que desejavam.⁶³ Isso influenciaria as discussões sobre mecanismos de compensação na reforma tributária, uma vez que os estados passariam a ter muita desconfiança nesses mecanismos e a acusar a União de estar sempre procurando formas de reforçar sua receita, em detrimento dos demais entes federativos.

Em novembro de 1997, o deputado Paulo Lustosa (PMDB/CE) foi eleito presidente da Comissão Especial da PEC 175/1995. O novo presidente comprometeu-se a avançar os trabalhos da comissão e declarou que a reforma tributária estava enfrentando dificuldades em decorrência da falta de respaldo do Poder Executivo.⁶⁴ O deputado propôs apreciar uma proposta alternativa, que juntasse vários textos já trazidos à comissão, em vez do substitutivo do relator Mussa Demes, que, na visão de Lustosa, havia sido elaborado com base em uma proposta que já não era prioritária para o governo.⁶⁵

⁶¹ A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) seria incorporada ao Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ).

⁶² Governo fará nova proposta ao Congresso. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 dez. 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/12/11/dinheiro/28.html>. Acesso em: 25 jul. 2020.

⁶³ LEITE, Luiz Carlos Delben. Miopia dos governadores. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 out. 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/10/19/dinheiro/7.html>. Acesso em: 25 jul. 2020.

⁶⁴ Manifestação feita pelo deputado Paulo Lustosa, na reunião de 05 nov. 1997, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

⁶⁵ Manifestação feita pelo deputado Paulo Lustosa na reunião de 04 fev. 1998, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

Mussa Demes demonstrou muito incômodo com essa sugestão e afirmou que isso seria uma forma de “atropelar” o relator e “invadir” suas prerrogativas.⁶⁶ O deputado também considerava que a atual situação econômica do país exigia do Poder Legislativo cautela ao apreciar propostas como a do deputado Luís Roberto Ponte, que visava a uma substituição mais radical dos impostos. Para o relator, as reformas tributárias radicais deviam ser evitadas pelo imponderável de suas consequências.⁶⁷

Enquanto o governo não encaminhava suas novas sugestões para a reforma, a comissão realizou reuniões informais com os secretários de fazenda dos estados. Nessas ocasiões, o relator ouviu dos secretários que seria politicamente difícil passar a substituição do ICMS sem dar em troca aos entes federativos algo no mesmo nível do que eles teriam de receita naquele momento.⁶⁸ Mussa Demes traduziu em reuniões da comissão especial os receios dos estados em relação ao governo federal:

A posição dos secretários é de uma desconfiança muito grande do que possa vir do Governo Federal. A maioria dos secretários acha que o Governo Federal não tem outro interesse se não concentrar mais recursos e mais autonomia, enfraquecendo assim, seguramente, a Federação, o pacto federativo. Nenhum deles admite um tipo de sistema tributário que retire a autonomia ou retire recursos dos Estados e, também, dos Municípios [DEMES, Deputado Federal, na reunião de 11 fev. 1998, na Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados].

Para Mussa Demes, ir a todas as regiões e ouvir os secretários era muito importante, pois estes atores formam opinião junto aos governadores, que, por sua vez, influem nas bancadas dos diversos estados da federação. O relator, como ex-secretário de fazenda dos estados do Ceará e Piauí, valorizava muito o ponto de vista desses atores. Por outro lado, para o presidente da comissão, deputado Paulo Lustosa, os governadores e os secretários não teriam força suficiente para fazer com que os parlamentares aceitassem suas posições caso fossem conflitantes com outros interesses da sociedade.⁶⁹

Em 10 de março de 1998, o relator apresentou pela terceira vez seu parecer à PEC nº 175/1995, mantendo os mesmos princípios básicos do parecer anterior, mas retomando o sistema de compensação previsto em seu primeiro parecer. Mussa Demes também

⁶⁶ Manifestação feita pelo deputado Mussa Demes, na reunião de 04 fev. 1998, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

⁶⁷ Manifestação feita pelo deputado Mussa Demes, na reunião de 10 mar. 1998, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

⁶⁸ Manifestação feita pelo deputado Mussa Demes, na reunião de 04 fev. 1998, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

⁶⁹ Manifestações feitas pelos deputados Mussa Demes e Paulo Lustosa, na reunião de 04 fev. 1998, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

aproveitou a oportunidade para responsabilizar o Poder Executivo pela não aprovação do seu substitutivo em 1996:

Não, não se deve procurar nesta Comissão o motivo que nos levou a não tomar qualquer decisão sobre matéria de mais alta relevância para os destinos do País. O motivo deve ser procurado na falta de empenho, decorrente do desinteresse dos Ministérios responsáveis pelos rumos da economia nacional. Após o envio da proposta, em 1995, o Poder Executivo não instou suas bancadas para que a apoiassem, agilisassem sua tramitação e a aprovassem. Até pelo contrário, dois anos após o envio da proposta oficial, o Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, falando nesta Comissão em nome do Ministro, sugeriu uma outra reforma, cujos lineamentos apresentou, mas cujo texto jamais formou [DEMES, Deputado Federal, na reunião de 10 mar. 1998, na Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados].

Nas reuniões seguintes à apresentação desse novo parecer, não houve quórum para deliberação e votação do relatório. Nos estados, os secretários faziam simulações para demonstrar os prejuízos dos seus respectivos estados com o substitutivo, mas não tornavam pública a metodologia nem a base de cálculo. Segundo o presidente da comissão, existia também uma pressão por parte de São Paulo, que, na visão dele, teria uma ideia “preconceituosa” de que o objetivo do relator, por ser do Piauí, e do presidente da comissão, por ser do Ceará, é tomar as receitas daquele estado.⁷⁰

Enquanto ocorriam as discussões na comissão, o Poder Executivo vivia momentos de incerteza quanto aos desdobramentos da crise financeira internacional e estudava a criação de um tributo similar à CPMF para ser incluído no projeto de reforma tributária. Na visão da equipe econômica, esse imposto, que tinha sido previsto para durar no máximo dois anos e suplementar o orçamento da saúde, seria um modelo de arrecadação eficiente e de difícil sonegação.⁷¹

Com a crise externa desestabilizando a economia brasileira, no final de 1998, o Executivo estava focado em um ajuste fiscal para reduzir os efeitos da crise sobre a taxa de investimento e atender aos acordos estabelecidos com organismos internacionais. As perturbações econômicas também tensionaram as relações entre a União e os governos estaduais, posto que o ajuste fiscal exigia um esforço de contenção também dos estados e municípios.

Nesse contexto, a reforma tributária suscitou atenção novamente. Após um período de paralização, os trabalhos da comissão especial foram reiniciados em outubro

⁷⁰ Manifestação feita pelo deputado Paulo Lustosa, na reunião de 06 mai. 1998, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

⁷¹ MARIN, Denise Chrispim. Governo quer criação de tributo similar à CPMF. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 mai. 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc12059807.htm>. Acesso em: 26 jul. 2020.

de 1998. Apenas após a reeleição de FHC é que o Ministério da Fazenda apresentou o texto prometido em 1997. Em 26 de novembro de 1998, a comissão especial realizou uma reunião extraordinária destinada a receber das mãos do Ministro da Fazenda, Pedro Malan, e do Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda, Pedro Parente, as prometidas sugestões complementares a serem incorporadas ao relatório de Mussa Demes.

Destacam-se aqui os seguintes pontos dessa proposta: a extinção do ICMS e a criação de um novo imposto com a mesma denominação, mas de base ampliada; a extinção do IPI, Cofins, PIS, contribuição do salário-educação e ISS, no seu formato vigente; e a substituição da CPMF pelo Imposto sobre Movimentações Financeiras. A arrecadação seria distribuída aos estados de acordo com o princípio do destino, mas isso não seria modificado imediatamente, prevendo-se uma transição relativamente longa. A legislação do imposto seria federal, mas a fiscalização e a arrecadação seriam de âmbito estadual. Seria criado também um órgão, formado pela União e pelos estados para uniformizar procedimentos. Além disso, a alíquota seria uniforme, mas com a permissão para que lei complementar pudesse aceitar alíquotas diferenciadas, a depender da essencialidade dos produtos.⁷²

No regime de transição haveria uma compensação, por eventuais perdas, por meio de um fundo de equalização, o qual teria também uma pequena participação dos estados que apresentassem melhor arrecadação. O fundo seria formado por uma parcela do ICMS e do Imposto Seletivo e administrado pelo órgão constituído por representantes da União, dos estados e Distrito Federal. A ideia era estabelecer também mecanismos de compensação para benefícios fiscais concedidos pelos estados por prazo certo.⁷³ Com o propósito de obter apoio da maioria dos estados, a guerra fiscal continuaria sem restrições por mais quatro anos. Esse adiamento significava uma derrota para o governo de São Paulo, contrário aos mecanismos que viabilizam a guerra fiscal.⁷⁴

As ideias apresentadas pela equipe econômica tinham diferenças em relação ao que havia sido anunciado um ano antes por Pedro Parente na comissão. A União buscava, de forma mais clara, adequar os debates da reforma tributária a suas necessidades de

⁷² Manifestação feita pelo Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda na reunião de 26 nov. 1998, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

⁷³ Manifestação feita pelo Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda na reunião de 26 nov. 1998, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

⁷⁴ FRANCO, Célia de Gouvêa. Mudanças mantêm viva a guerra fiscal. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 nov. 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc29119819.htm>. Acesso em: 27 jul. 2020.

ajuste fiscal, superar a complexidade associada à existência de 27 legislações estaduais do ICMS e ceder mais espaço aos estados na gestão do novo ICMS.

A alíquota a ser adotada para o novo tributo e a forma de distribuição dos recursos entre os estados foram pontos que geraram preocupação no relator Mussa Demes. O deputado também demonstrava inquietação quanto ao prazo longo para o início da mudança do sistema de origem para o destino e à criação do imposto sobre movimentação financeira.⁷⁵

No próximo tópico, examinaremos o desenvolvimento dos trabalhos na comissão especial a partir de 1999.

4.3.2. Período 2: 1999 e 2000

Com a entrega das sugestões do Ministério da Fazenda, a reforma tributária entrou mais uma vez na lista de assuntos que seriam debatidos durante a convocação extraordinária do Congresso Nacional. Durante o mês de janeiro de 1999, os integrantes da comissão especial ouviram diversos secretários estaduais de fazenda.

O Secretário de Fazenda do Estado de São Paulo, Yoshiaki Nakano, declarou, em audiência pública, que São Paulo perderia 18,5% de receita, caso fosse feita a transição da origem para destino. Entretanto, o secretário frisou que o estado poderia aceitar a mudança, caso houvesse algum mecanismo de compensação por meio das transferências de novos tributos ou de uma nova base de tributação. Nakano não enxergava com bons olhos a compensação feita através do ressarcimento pelo governo federal, tendo em vista a experiência com as transferências da Lei Kandir.⁷⁶

Dessa forma, as desconfianças em relação ao mecanismo de partilha dos recursos, em meio a um contexto de ajuste fiscal, causavam muitas incertezas nos secretários estaduais. Para o Secretário de Fazenda do Estado de Pernambuco, Sebastião Bezerra:

No momento em que o País precisa fazer um ajuste fiscal severo, a transição de um sistema tributário para outro, a despeito das simulações técnicas feitas terem mostrado que não haveria perda de arrecadação, envolve riscos extremamente elevados porque pode haver perda de arrecadação. A nossa experiência histórica mostra que, em geral, nem sempre as simulações aderem-se àquilo que, de fato, é observado. Então, esse medo da perda da arrecadação numa transição macroeconomicamente complicada, onde o País se coloca no contexto de uma crise financeira global, torna a reforma tributária uma aventura de alto risco [BEZERRA, Secretário da Fazenda do Estado de

⁷⁵ Manifestação feita pelo deputado Mussa Demes na reunião de 20 jan. 1999, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

⁷⁶ Manifestação feita pelo Secretário de Fazenda do Estado de São Paulo, Yoshiaki Nakano, na reunião de 20 jan. 1999, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

Pernambuco na reunião de 20 jan. 1999, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados].

Outra questão abordada na comissão especial pelos secretários, principalmente do Nordeste, foram as desigualdades regionais. Os secretários clamavam pela definição de um projeto nacional de desenvolvimento econômico integrado, que contemplasse as diferenciações regionais, caso fosse decretado o fim da guerra fiscal. Segundo o Secretário de Fazenda do estado da Paraíba, José Soares Nuto:

[...] os Estados mais desenvolvidos, aproveitando situações e legislação que o beneficiaram - não é culpa desses Estados -, se desenvolveram, concederam incentivos fiscais que agora surgem com o nome pejorativo de guerra fiscal. Alguns Estados, inclusive vários do Nordeste, começam a conceder alguns incentivos para terem o setor industrial fortalecido. Agora, é uma guerra fiscal. Concordamos com isso, desde que houvesse um projeto nacional muito claro de desenvolvimento nacional com definições também muito claras sobre os problemas regionais. Senão, esse problema da distribuição de renda, hoje a pior do mundo, ficará cada vez mais concentrada. Se tivéssemos essas coisas bem definidas, seria realmente um absurdo a manutenção dessa chamada guerra fiscal, hoje denominada pejorativamente, mas, no passado, ela foi intensamente utilizada, inclusive pelos Estados que se aproveitaram dessas condições e melhor se desenvolveram [NUTO, Secretário de Fazenda do Estado de Paraíba na reunião de 20 jan. 1999, na Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados].

Após o encerramento da sessão legislativa extraordinária, a Comissão Especial da PEC nº 175/1995 foi reinstalada novamente em 23 de março de 1999. Houve indicações de novos nomes para compor a mesa da comissão. O deputado Germano Rigotto (PMDB/RS) assumiu a presidência e o deputado Mussa Demes (PFL/PI) seguiu na função de relator. Também foram indicados para compor a mesa, o deputado Antônio Kandir (PSDB/SP), para o cargo de primeiro vice-presidente; e os deputados Antônio Palocci (PT/SP) e Romel Anizio (PPB/MG) para os cargos de segundo e terceiro vice-presidentes, respectivamente.

Levando em conta experiências anteriores, integrantes da comissão reivindicavam que não deveria tramitar pela Câmara dos Deputados nenhum projeto que tratasse de imposto, enquanto a comissão estivesse desenvolvendo seus trabalhos, a fim de evitar mais “remendos” à legislação. Contudo, isso não ocorreu. Ademais, os membros da mesa diretora da comissão, sabendo da necessidade de empenho do governo e de sua base para a aprovação da reforma tributária, demandavam do Palácio do Planalto participação ativa nos debates e a indicação de um interlocutor para tratar do tema da reforma tributária com

o Congresso Nacional, assim como a disponibilização das informações que a comissão precisasse no decorrer dos trabalhos.⁷⁷

FHC declarava em reuniões e entrevistas que tinha interesse em trabalhar de forma conjunta com o Congresso Nacional para a aprovação dessa reforma, mas como veremos, o que acabou ocorrendo foi uma ausência do governo federal ao longo de meses de discussões na comissão. Além disso, o governo indicou o Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, como interlocutor do governo na comissão, apesar de o secretário ser muito crítico aos princípios e ao modelo de reforma tributária que estavam sendo delineados pelo relator Mussa Demes. Essa indicação não agradou diversos parlamentares, visto que Maciel defendia pequenas mudanças em leis tributárias e não uma reforma tributária ampla (LUKIC, 2014). Anos mais tarde, Mussa Demes fez duras críticas a postura de Everardo Maciel e à transmissão da responsabilidade do Ministro da Fazenda para o Secretário da Receita durante aquele momento:

O problema é que o Everardo vê a arrecadação como uma atividade-fim e não como uma atividade-meio. Fica difícil realmente se entender isso. Por essa razão, sempre achei que havia um erro de avaliação. Eu acho que o formulador da política econômica nunca poderá ser também um arrecadador. Eu achei que o coordenador da política econômica deveria ser o Ministro, e não o Secretário. Mas essa é uma avaliação pessoal minha. O Ministro Malan, com as ocupações que tinha fora do País, deixava tudo praticamente na mão do Everardo, e este fazia tudo como gostava de fazer, sempre uma maneira mais fácil de arrecadar e no sentido de impedir a pessoa de sonegar, tanto que ele, que no início era o adversário da CPMF, acabou se tornando seu mais ardoroso defensor, exatamente pela facilidade de arrecadação e pela quase impossibilidade de sonegá-la [DEMES, Deputado Federal, na reunião de 24 abr. 2003, na Comissão Especial da Reforma do Sistema Tributário Nacional da Câmara dos Deputados].

Por outro lado, o nome de Mussa Demes parecia continuar não agradando os representantes do Poder Executivo. Jornais chegaram a publicar, em abril de 1999, que o relator Mussa Demes teria problemas com o governo e poderia ser desestabilizado de sua função. O presidente da comissão, Germano Rigotto, saiu então em defesa do relator, ressaltando que a escolha de Mussa Demes não se devia apenas à indicação feita pelo PFL, partido do relator, mas também ao respeito que existia pelo seu histórico trabalho na temática tributária.⁷⁸

Os trabalhos da comissão especial durante o ano de 1999 foram bastante intensos. Ocorreram diversas reuniões internas e externas, bem como audiências públicas com

⁷⁷ Manifestação feita pelo deputado Germano Rigotto, na reunião de 07 abr. 1999, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 na Câmara dos Deputados.

⁷⁸ Manifestação feita pelo deputado Germano Rigotto, na reunião de 14 abr. 1999, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 na Câmara dos Deputados.

entidades da indústria, do comércio, do setor financeiro, de serviços e do agronegócio; com representantes do fisco e de sindicatos; especialistas da área tributária; e presidentes de assembleias legislativas estaduais. O presidente da comissão e o relator viajaram todo o país para se encontrar com governadores, prefeitos e entidades representantes do segmento produtivo e de trabalhadores. Segundo o próprio relator, foram recebidas 48 propostas dos mais diversos segmentos da sociedade civil organizada.⁷⁹

Nas reuniões, ficou acertada entre os integrantes da comissão a necessidade de respeito ao pacto federativo e a impossibilidade de redução da carga tributária, tendo em vista as condições de caixa dos entes federativos e o ajuste fiscal que estava sendo realizado pela União

Um dos debates que marcaram a comissão nesse período foram os ocorridos entre os deputados Marcos Cintra e Mussa Demes. Marcos Cintra (PL/SP) defendia um uso maior de impostos não-declaratórios, como o Imposto Seletivo e o Imposto sobre Transações Financeiras, no sistema tributário brasileiro. Já Demes era favorável à preservação das bases tradicionais de tributação – renda, consumo e propriedade. O modelo baseado nas bases tradicionais, especificamente no consumo, prevaleceu na comissão.

Em agosto de 1999, o relator Mussa Demes apresentou um parecer preliminar, para que os membros da comissão, especialistas e entidades pudessem analisá-lo e oferecer sugestões ao substitutivo que seria elaborado. O parecer recebeu 927 sugestões dos mais diversos segmentos da sociedade brasileira.⁸⁰

Os deputados manifestavam preocupação quanto à inclusão do Imposto sobre Vendas e Varejo (IVV) no parecer preliminar de Mussa Demes. O relator afirmava que havia sugerido esse imposto como uma alternativa aos municípios, uma vez que os serviços seriam agregados à base do ICMS.⁸¹ Isso levou a críticas de deputados municipalistas e prefeitos, especialmente das grandes capitais. A previsão de mudanças no sistema de cobrança do ICMS, com a adoção do princípio do destino, também gerou resistências de representantes de estados produtores como São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

⁷⁹ Manifestação feita pelo deputado Mussa Demes, na reunião de 27 out. 1999, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

⁸⁰ Manifestação feita pelo deputado Mussa Demes, na reunião de 27 out. 1999, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

⁸¹ Manifestação feita pelo deputado Mussa Demes, na reunião de 11 ago. 1999, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

No entanto, no decorrer das negociações, o governador de São Paulo, Mário Covas (PSDB/SP), passou a não se opor mais a aprovação da proposta do relator de Mussa Demes, condicionando seu apoio a uma compensação, ao menos parcial, das perdas para o estado. Uma dessas condições era ampliar a base do ICMS, incluindo o ISS. O governo de São Paulo, sentindo-se muito afetado pela guerra fiscal, estava disposto a pagar o “pedágio” da perda de arrecadação para ver aprovada a reforma tributária, que poderia colocar fim à guerra fiscal entre os estados.⁸²

Outra grande preocupação da comissão era a previsão de adoção de um sistema complexo, chamado “modelo do barquinho”, como mecanismo de compensação da mudança para o princípio do destino. De forma muito simplificada, nesse sistema, que zeraria a alíquota nas operações interestaduais, o governo federal arrecadaria o IVA nas transações interestaduais, no lugar dos estados, e transferiria o recurso para o estado de destino correspondente (JUNQUEIRA, 2010). Integrantes da comissão consideravam que esse mecanismo estimularia a sonegação de impostos e traria riscos de acumulação de créditos contra a União. O relator sabia das dificuldades para a implementação do sistema, mas não visualizava uma solução melhor naquele momento.

Depois de vários embates e negociações na comissão, o substitutivo do relator foi aprovado em 23 de novembro de 1999, por 35 votos favoráveis e 1 contrário, ressalvados os destaques. O voto contrário foi do deputado Marcos Cintra, que apresentou voto em separado, pela rejeição da matéria.

O relatório final de Mussa Demes extinguiu o ICMS e o IPI e criava um IVA, compartilhado entre União e estados; adotava o princípio do destino; extinguiu o ISS e criava um imposto de vendas e varejo municipal; vedava benefícios fiscais estaduais; e eliminava as contribuições sociais, Cofins, CSLL, PIS/Pasep e CPMF, criando uma contribuição social única sobre o valor agregado. O texto também concedia isenção fiscal às empresas aéreas, de rádio e de televisão e prorrogava por mais dez anos os incentivos da Zona Franca de Manaus

A adoção do princípio do destino e a extinção do imposto interestadual inibiriam a guerra fiscal entre estados. A implementação do princípio do destino seria feita por meio do Tributo Interestadual Compensatório (TRIC), operacionalizado pelo “modelo do barquinho”. O período de transição do sistema seria de quatro anos. Outro aspecto

⁸² Covas defende proposta de Mussa Demes. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 nov. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2311199924.htm>. Acesso em: 03 ago. 2020.

importante é que estavam sendo propostos quatro grupos de alíquotas, cujos valores seriam fixados pela União. (DALL'ACQUA, 2002).

A aprovação desse relatório significou uma derrota para o governo federal, visto que o substitutivo possuía pontos contrários aos interesses da União. Além de eventual perda de arrecadação, associada principalmente à eliminação das contribuições sociais sem qualquer reposição (DALL'ACQUA, 2002), o substitutivo previa que a União financiaria incentivos fiscais que os estados haviam concedido para empresas instaladas em seu território. Pedro Malan disse que o texto aprovado era "inviável". Já Everardo Maciel declarou que as mudanças aprovadas aumentariam a carga tributária, a sonegação e poderiam pressionar a inflação com o aumento de preços.⁸³

O presidente da comissão especial, o deputado Germano Rigotto, classificou de "terrorismo tecnocrático" documento divulgado pelo Ministério da Fazenda, criticando abertamente o relatório de Mussa Demes. Segundo Rigotto, as críticas da equipe econômica eram inconsistentes e demonstravam desconhecimento sobre o federalismo fiscal. De acordo com os jornais da época, após os embates entre a comissão e o Ministério da Fazenda, o presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, passou a buscar uma forma de viabilizar a negociação com o governo e impedir que reforma fosse engavetada.⁸⁴

Com a forte oposição da União e de estados em relação ao substitutivo já aprovado pela comissão especial da Câmara, foi criada uma comissão tripartite⁸⁵, composta por quinze membros, divididos igualmente entre representantes do governo, da comissão especial da reforma tributária e dos estados, com o propósito de sugerir saídas para o impasse da reforma.⁸⁶ Segundo o deputado Antônio Kandir, um dos participantes da comissão tripartite, os principais pontos de conflito entre os estados estavam na questão

⁸³ MARIN, Denise Chrispim. Para Malan, proposta aprovada é inviável e pode gerar inflação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 nov. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2411199922.htm>. Acesso em: 03 ago. 2020.

⁸⁴ MARIN, Denise Chrispim. Comissão acusa governo de "terrorismo tecnocrático". **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 nov. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2511199902.htm>. Acesso em: 03 ago. 2020.

⁸⁵ A comissão tripartite foi formada por Pedro Malan, Ministro da Fazenda; Rodolpho Tourinho Neto, Ministro das Minas e Energia; Alcides Tápias, Ministro do Desenvolvimento Agrário; Everardo Maciel, Secretário da Receita Federal; por Secretários de Fazenda, representando cada região; e pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, representada pelos deputados Germano Rigotto, Mussa Demes e Antonio Palocci.

⁸⁶ Manifestação feita pelo deputado Antônio Kandir, na reunião de 14 dez. 1999, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados

do princípio que deveria nortear a distribuição dos recursos relativos ao ICMS, origem ou destino, e na convalidação ou não dos benefícios já concedidos.⁸⁷

No curso das conversas com a comissão tripartite, a mesa diretora da comissão especial teria deixado claro aos representantes dos estados e do governo federal que os parlamentares desejavam prosseguir com a votação dos destaques da matéria em tramitação. Um possível entendimento na comissão tripartite deveria ganhar corpo em um texto objetivo, a ser avaliado pela comissão especial e traduzido em uma emenda aglutinativa. Cabe ressaltar que, caso os destaques remanescentes fossem votados, a comissão especial seria obrigada a encerrar os trabalhos.

O governo federal apresentou nova proposta, excluindo da reforma a extinção das contribuições sociais, mas não discutiu as sugestões de mudança com a comissão tripartite ou com a comissão especial da Câmara. Os integrantes da comissão e os estados fizeram duras críticas ao texto (DALL'ACQUA, 2002).

O deputado Mussa Demes, após negociações, também apresentou aos membros da comissão um novo substitutivo para constituir uma possível emenda aglutinativa. Esse texto foi encaminhado ao Ministério da Fazenda, que, por sua vez, não fez manifestação formal sobre a matéria.⁸⁸

José Roberto Afonso, em entrevista concedida para o trabalho de Lukic (2014, p. 275), em 30 de setembro de 2011, afirmou que os “estados guerreiros”, que eram altamente beneficiados pela guerra fiscal, não fizeram tanta oposição ao substitutivo de Mussa Demes, mas “não morriam de amores” pela proposta. Por sua vez, Varsano, especialista do Ipea e um dos formuladores da PEC nº 175/1995, declarou, em palestra proferida para a Fundação Getúlio Vargas,⁸⁹ em 30 de junho de 2020, que alguns estados, chamados de “guerreiros fiscais”, não queriam a reforma e teriam se juntado ao Ministério da Fazenda para bloquear o processo legislativo.

Apesar de Goiás, Ceará, Bahia, estados beneficiados pela guerra fiscal, terem feito resistência ao substitutivo de Mussa Demes, o texto teve apoio significativo dos estados, inclusive de São Paulo. O governador do estado, Mário Covas, após muitas negociações

⁸⁷ Manifestação feita pelo deputado Antônio Kandir, na reunião de 07 dez. 1999, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

⁸⁸ Manifestação feita pelo deputado Germano Rigotto, na reunião de 23 fev. 2000, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

⁸⁹ Os Pseudo-IVAS do Brasil e as Opções de Reforma. **FGV**, [S.], 30 jun. 2020. Publicado pelo Canal Eurico Santini. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rqOX-38NYxU>. Acesso em: 25 mar. 2021.

com Mussa Demes e Germano Rigotto, optou por não trabalhar contra as decisões da comissão (CAMPOS, 2002 apud LUKIC, 2014).

No final dos trabalhos da comissão especial, em março de 2000, o presidente da comissão elaborou um relatório ao presidente da Câmara, deputado Michel Temer, mostrando o resultado das votações na comissão, os destaques votados e os não votados e o entendimento alcançado até aquele momento com os estados. De acordo com Germano Rigotto, a emenda aglutinativa não teria sido votada na comissão por uma questão regimental: precisava-se de unanimidade, condição não alcançada pela comissão.⁹⁰ Com isso, foram encaminhados à Presidência da Câmara os Deputados o substitutivo aprovado formalmente pela comissão especial, mas que não tinha mais o apoio desta, e o aprovado informalmente, que era o texto de maior consenso naquele momento. Segundo Rangel e Medeiros Netto (2003), o substitutivo informal foi encaminhado, a título de sugestão, ao plenário da casa, para servir como base de uma emenda aglutinativa quando da discussão da matéria.

As principais mudanças desse substitutivo em relação ao anterior consistiam na criação de um ICMS federal e de um ICMS estadual. O ICMS estadual teria legislação uniforme em todo o país e regulamento elaborado em conjunto por todos os estados. As alíquotas seriam fixadas pelo Senado Federal, mas a lei estadual poderia elevá-las, por classe de mercadorias e serviços, em até 20%. Nas operações interestaduais, o imposto pertenceria ao estado de destino. Era prevista uma transição de sete anos para a cobrança total do ICMS no estado destinatário. Já os benefícios fiscais concedidos sob condição e prazo certo seriam usufruídos pelo prazo já acordado, que não poderia ultrapassar quinze anos (RANGEL; MEDEIROS NETTO, 2003).

Em junho de 2000, o presidente da Câmara dos Deputados já anunciava desistência em tentar costurar um acordo com o governo federal e colocar a reforma tributária em votação. Diante da pressão de empresários, a equipe econômica ainda declarava estar empenhada na aprovação da proposta, mas esse comportamento não se refletia na realidade.⁹¹ Em reunião realizada em agosto de 2000, o presidente da Câmara e as lideranças partidárias decidiram que a reforma tributária não mais seria votada naquele ano (RANGEL; MEDEIROS NETTO, 2003). Assim, a reforma nunca entrou em

⁹⁰ Manifestação feita pelo deputado Germano Rigotto, na reunião de 01 mar. 2000, da Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados.

⁹¹ SOLIANI, André; MADUEÑO, Denise. Intransigência barra votação de proposta. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 08 jun. 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0806200018.htm> Acesso em: 03 ago. 2020.

pauta no plenário da Câmara, tendo sido retirada do Congresso Nacional em 2003, pelo Poder Executivo, já durante o Governo Lula.

4.4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A FASE 1

Os relatos apresentados demonstram que não existe uma única causa para a não aprovação da PEC nº 175/1995. Além do desinteresse do Poder Executivo, identificado também em outras pesquisas (COLOMBO, 2008; LUKIC, 2014), podemos apontar: a desconfiança dos governos estaduais em relação ao cumprimento de acordos por parte do governo federal e a restrita capacidade fiscal dos entes para acordar compensações; os conflitos de crenças dentro do Poder Executivo, especialmente acerca do tamanho da reforma; os receios quanto aos riscos e aos custos das mudanças; e os conflitos de crenças entre os entes federativos⁹², em especial, no que tange aos mecanismos de transição e aos problemas relativos à guerra fiscal.

A resistência dos atores em mexer na divisão do bolo tributário e na repartição de competências definidas na Constituinte foi uma das causas para que o projeto de reforma tributária fosse muito menos ambicioso do que especialistas estavam propondo. Quanto a esse ponto, destacamos uma importante declaração dada pelo ex-deputado Luiz Carlos Hauly durante entrevista para esta pesquisa:

Em 88, eu já era Secretário da Fazenda do Estado do Paraná, nós fomos à Brasília com o Confaz e os secretários de fazenda de todo o Brasil. Eu, como tinha sido vereador e prefeito, meu espírito era municipalista e estadualista, queríamos tirar dinheiro do governo federal. A gente olhava o Leão Federal gordo, vistoso e nós, os estados e municípios, muito pobres. Dissemos: “vamos tirar uma paleta grande desse leão para arrecadação dos estados e municípios”, e conseguimos. [...] A partir de 89, a Receita Federal e o governo federal se vingaram da constituinte de 88 e dos estados e municípios e começaram a criar contribuições previdenciárias para não partilhar com estados e municípios. [...] o sistema, que já era muito ruim, transformou-se no pior sistema tributário do mundo. A carga tributária saltou de 22.8 para 33% [...]. Esse aumento da arrecadação foi para União Federal, sendo que os estados e municípios voltaram a empobrecer com transferência de serviços e atividades. [Entrevistado 9, Luiz Carlos Hauly, Ex-Deputado Federal, 2020].

Dessa forma, os desajustes observados no sistema tributário brasileiro logo após a promulgação da Constituição demandavam a revisão do pacto federativo como um todo, dado que o arranjo federativo possuía um desequilíbrio de origem entre a descentralização fiscal e administrativa (ARRETCHE, 2012).

⁹² Veremos com mais detalhes esses conflitos de crenças no capítulo 8.

Como estados e municípios haviam sido beneficiados pela descentralização fiscal ocorrida em 1988, qualquer sugestão de mudança, por parte da União, nos termos do arranjo estabelecido, era vista com muita desconfiança pelos entes subnacionais. Essa desconfiança só cresceu com as frustrações de alguns estados em relação às compensações da Lei Kandir, uma legislação que havia sido muito negociada entre os entes federativos. Em consonância com os achados de Melo (2002), observou-se que governadores e prefeitos apresentaram níveis elevados de aversão ao risco, tendo em vista as incertezas sobre os efeitos da reforma tributária e os problemas intertemporais de credibilidade (SPILLER; TOMMASI, 2007; DIAZ-CAYERO, 2006).

Com o aumento das responsabilidades do governo federal em relação à implementação de políticas públicas universais e a redução de suas receitas disponíveis, em um contexto de grave crise fiscal, assistiu-se, durante os anos 1990, uma busca constante da União em aumentar sua arrecadação, por meio de prerrogativas decisórias atribuídas pela própria Constituição (ARRETCHE, 2012). Os espaços encontrados pela União para aumentar a carga tributária acabaram revertendo a descentralização fiscal estabelecida em 1988 e gerando uma centralização tributária no âmbito desse ente, que foi conformada por recursos provenientes, principalmente, de contribuições (OLIVEIRA, 2020; MELO, 2002; ARRETCHE, 2012).

A aprovação de medidas como a aprovação da Lei Kandir; a instituição da CPMF; do Simples⁹³; a modernização da cobrança do imposto de renda, seguindo a tendência internacional de reduzir a taxa sobre o capital; o aumento da alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), da Cofins e de alíquotas do IRPF; e a criação da Cide-combustíveis demonstram que, embora não tenha sido aprovada uma reforma ampla no sistema tributário, ocorreram diversas mudanças institucionais na área tributária no decorrer da Fase 1. Essas alterações pontuais, realizadas principalmente por meio da legislação infraconstitucional, modificaram aspectos relevantes para os processos de ajuste fiscal e de abertura comercial empreendidos pela União no período. No entanto, tornaram o sistema ainda mais complexo, ineficiente e desigual (REZENDE, 2013; OLIVEIRA, 2020).

Assim, a Fase 1 é uma clara demonstração que processos de mudança podem ocorrer durante episódios de relativa estabilidade, tal como defendido por Mahoney e

⁹³ Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte.

Thelen (2010). As legislações tributárias supracitadas podem ser classificadas como mudanças do tipo *layering* (acréscimo em camadas), dado que houve a introdução de novas regras, adicionadas às antigas, mudando as formas pelas quais as regras originais estruturam comportamentos, sem implicar ruptura completa.

Desse modo, embora não tenha ocorrido uma reestruturação do principal imposto do país, o ICMS, a base tributária do consumo foi alterada por meio de outros tributos, também incidentes sobre o consumo, como as contribuições. Isso piorou o sistema como um todo, mas possibilitou à União obter recursos para atender o aumento da demanda por serviços públicos.

A ausência de mudanças estruturantes no ICMS, do tipo *displacement* (deslocamento), pode ser explicada, entre outros fatores, pela forte capacidade de atores beneficiados pelo *status quo* em bloquear mudanças mais amplas no sistema tributário. Destacamos aqui o papel de *veto-player* desempenhado pelo Poder Executivo durante a tramitação da PEC nº 175/1995.

Confirmando os resultados do trabalho de Colombo (2008) e Lukic (2014), foi possível concluir, por meio da leitura das notas taquigráficas, que as dificuldades em lidar com os conflitos federativos geraram certo desinteresse do Executivo pela reforma. O governo federal praticamente abandonou o texto enviado ao Congresso em 1995 e chegou a apresentar, no decorrer das discussões, novas propostas que não haviam sido negociadas com os atores interessados, nem eram defendidas abertamente pelo Presidente da República.

Não podemos esquecer que essa desistência só foi possível porque a União encontrou novos caminhos, por meio da legislação infraconstitucional, para atender seus principais interesses com a reforma tributária, sem mexer na estrutura do ICMS, conforme atestado no discurso de vários parlamentares da comissão especial da Câmara e até do Vice-Presidente da República do período. Essas alternativas legais eram mais fáceis de serem aprovadas e por isso levaram o governo federal a não insistir em um acordo com os estados para compensar as perdas destes com a extinção do ICMS. Os objetivos de desonerar as exportações e reduzir a carga tributária de investimentos na produção industrial e agrícola, previstos no texto inicial da PEC nº 175/1995, foram alcançados pela Lei Kandir. Além disso, a instabilidade econômica, a possibilidade de desvincular receitas e o aumento da arrecadação também contribuíram para reduzir o interesse da União em investir politicamente na PEC.

A ausência de FHC e de sua equipe econômica não fizeram com que a reforma morresse facilmente no Congresso Nacional. Como observamos, houve muita insistência de parlamentares em dar continuidade às discussões, seja por pressão de setores produtivos ou da mídia, seja pelas condições de alguns estados prejudicados pela má distribuição do sistema ou pela guerra fiscal. A questão é que os atores baseiam seu modelo de reforma tributária em diferentes crenças, muitas vezes, inconciliáveis entre si, o que dificulta ainda mais a construção de um texto consensual. Entretanto, isso não quer dizer que o Legislativo tenha sido passivo em relação ao tema.

Nesse sentido, a atuação do parlamento fez com que o Executivo tivesse que atuar diretamente contra o avanço da reforma, especialmente em 1999, quando a comissão aprovou um substitutivo, por ampla maioria, contrariando interesses do governo federal. A questão é que os próprios integrantes da comissão reconheciam que, sem o apoio do Executivo, não seria possível aprovar a reforma no plenário das duas casas legislativas, seja pelo controle do Presidente em relação à sua base parlamentar, seja pela preponderância do Executivo na condução da política fiscal.

A União, tal como estados e municípios, também tinha muito receio em perder receitas e prejudicar os ajustes econômicos que estavam sendo efetuados. Ademais, devido à ausência do Palácio do Planalto nos debates da comissão especial, o substitutivo do relator acabou fazendo concessões aos estados em detrimento dos interesses da União. Por isso, o *status quo* pareceu a situação mais benéfica para o Executivo naquele momento.

Verifica-se então que a paralisia decisória da reforma, no que diz respeito à Fase 1, não provém do desinteresse ou passividade dos parlamentares, mas de um bloqueio estabelecido durante o processo legislativo, que contou com a atuação defensiva do Poder Executivo, apoiado por representantes dos chamados estados “guerreiros”⁹⁴, e a possível colaboração estratégica de atores do parlamento, como os líderes partidários e o presidente da Câmara.

Esse bloqueio foi estabelecido por dois importantes fatores. O primeiro, já mencionado por Melo (2002), Colombo (2008) e Lukic (2014), foi o conflito interno entre Ministério do Planejamento e da Fazenda e a ausência de um interlocutor do governo federal, que estabelecesse um diálogo efetivo com os parlamentares no primeiro período

⁹⁴ Termo utilizado por Afonso, em entrevista a Lukic (2014), para designar os estados altamente beneficiados pela guerra fiscal.

(1995-1998). Segundo a síntese feita por Germano Rigotto, que foi presidente da comissão especial da Câmara dos Deputados, havia dois grupos no governo: um que queria uma reforma estrutural e simplificadora; e outro que tinha uma posição mais conservadora e muitos receios de um avanço maior no sistema tributário, incluindo a perda de arrecadação. Esse último grupo teria prevalecido.⁹⁵ Como relatado, em 1999, o Poder Executivo chegou a indicar um interlocutor, o Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, para tratar da reforma tributária no Congresso Nacional. No entanto, como está registrado nas notas taquigráficas das audiências públicas, Maciel tinha uma percepção sobre reforma tributária muito diferente da maior parte dos integrantes da comissão especial e acreditava que as mudanças pontuais e específicas ocorridas já se constituíam em uma reforma tributária.

O segundo fator foi a frágil relação do relator da comissão especial com o Poder Executivo. Aos relatores cabe construir os acordos e consensos para que matéria seja aprovada. O relator escolhido, deputado Mussa Demes, mesmo sendo de um partido da base governista, tinha visões muito próprias sobre pontos da reforma tributária, era crítico sobre várias ideias da equipe econômica no que concerne ao tema e não agia de forma concertada com o Palácio do Planalto. Mussa Demes era considerado um especialista da área na Câmara dos Deputados, tinha forte engajamento na matéria e grande respeito no Congresso Nacional. O deputado destacou-se por sua atuação independente no período estudado. Como representante do Piauí, estado muito prejudicado pelas desigualdades regionais, seus interesses, no que tange à reforma tributária, estavam muito atrelados aos problemas de sua região. Demes demonstrava preocupar-se com a provisão de melhores condições tributárias para estados mais pobres e com a recomposição das perdas estaduais que seriam causadas pela mudança na legislação do ICMS.

Em que pese o relator não ter conseguido estabelecer um acordo com o Poder Executivo, deve-se ressaltar que ele construiu um acordo com setores interessados em manter seus benefícios e com maioria dos estados, incluindo um dos principais *veto-players* da reforma tributária, o estado de São Paulo. Sentindo-se prejudicado pela guerra fiscal, Mário Covas, governador do estado, concordou com os termos da reforma, desde que fossem estabelecidas condições no texto para o fim da guerra fiscal entre os estados e fosse inserido o ISS na base do novo imposto. São Paulo sempre teve muito influência

⁹⁵ Manifestação feita pelo deputado Germano Rigotto, na reunião de 27 mai. 2008, da Comissão Especial da PEC nº 31/2007 da Câmara dos Deputados.

nas discussões tributárias e seu poder econômico também resulta da manutenção de um sistema tributário historicamente benéfico ao estado.

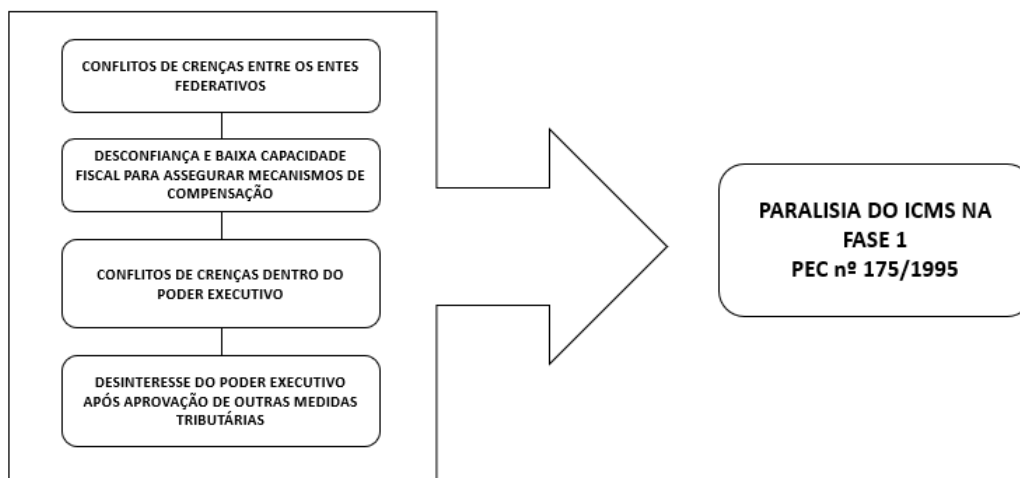
A arrecadação do ICMS na origem é uma característica que beneficia estados exportadores líquidos, que produzem mais do que consomem em seu território. Sendo assim, a mudança para o princípio do destino, conforme previsto por Mussa Demes em seu parecer, prejudicaria as receitas de estados como São Paulo. Todavia, as circunstâncias da guerra fiscal eram tão críticas para o estado, que o governador decidiu não bloquear a matéria e concentrar as críticas no comportamento do governo federal em não resolver a questão.

Ante o exposto, conclui-se que os principais conflitos interfederativos do período foram verticais, ou seja, da União com os estados. Isso não quer dizer que não houve conflitos de crenças entre os estados. Contudo, foi possível estabelecer no espaço legislativo um acordo mínimo envolvendo a maior parte dos estados, com vistas a avançar com a matéria na comissão especial.

Levando em conta a pesquisa realizada, ficou evidenciada a falta de empenho da União em levar a PEC nº 175/1995 à votação em plenário, o que corrobora com várias pesquisas sobre a reforma tributária do Governo FHC. Entretanto, não podemos atribuir unicamente ao Poder Executivo todo o peso pela não aprovação da reforma naquele período.

A Figura 9 resume os fatores de influência, levantados pelo rastreamento de processo, para a paralisia do ICMS nessa reforma. O esquema construído demonstra a interrelação entre os fatores e sua conjugação para o resultado de paralisia.

Figura 9 - Fatores para a paralisia do ICMS na Fase 1



Fonte: elaboração da autora.

5. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 41/2003

Este capítulo apresenta o rastreamento do processo legislativo da Proposta de Emenda à Constituição nº 41/2003 (PEC nº 41/2003), a primeira reforma tributária do Governo Lula. Os acontecimentos e debates ocorridos durante o ano que a proposta tramitou na Câmara dos Deputados e no Senado Federal serão detalhados e analisados, focando principalmente nos aspectos que envolviam o ICMS e o federalismo. Das propostas investigadas nesta pesquisa, essa foi a única que chegou a ser deliberada no plenário da Câmara, tendo sido aprovada pelos deputados e encaminhada ao Senado Federal. Nessa casa legislativa, a proposta também foi deliberada, mas dividida para garantir a aprovação e promulgação dos pontos de maior interesse e urgência para o Executivo. Os pontos referentes ao ICMS, principal questão da reforma tributária, sofreram alterações no Senado, foram aprovados e retornaram à Câmara em 2004, no formato de uma nova PEC, que não avançou.

Nas seções seguintes, veremos os detalhes desta proposta, com base no código de análise documental, todo o processo de tramitação nas duas casas e os eventos externos relacionados. O relato e a cronologia dos eventos foram feitos com base em informações constantes nas 44 notas taquigráficas encontradas no banco de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal referentes ao período da Fase 2 e em matérias jornalísticas publicadas entre 2003 e 2004.

5.1. EVENTOS RELACIONADOS

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva venceu as eleições de 2002, comprometendo-se com o combate à inflação, a política monetária restritiva, a redução da dívida pública e a responsabilidade fiscal. O contexto era de instabilidade econômica, deterioração das finanças públicas e volatilidade dos fluxos internacionais de capital. Diante das incertezas, Lula prometeu, em sua campanha, que cumpriria os acordos internacionais já estabelecidos e manteria as bases da política macroeconômica do governo FHC: metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante (BIANCARELLI, 2014). Conseqüentemente, seu primeiro mandato foi caracterizado por políticas conservadoras na área fiscal.

No documento apresentado durante a campanha eleitoral, intitulado de “Carta ao povo brasileiro”, Lula expressou o desejo de abrir o caminho para reformas estruturais que de fato democratizassem e modernizassem o país, incluindo a reforma tributária.⁹⁶ Esta tinha sido colocada como prioritária, mas logo no início do governo as dificuldades se impuseram, principalmente em razão dos conflitos federativos, e o espaço para a construção de uma reforma ampla do sistema tributário foi reduzido. O governo buscou então fazer alterações pontuais no sistema tributário. No início de 2003, por exemplo, foi editada medida provisória elevando a Cofins para as instituições financeiras e a CSLL para as empresas prestadoras de serviço, mudanças que promoveram forte aumento na arrecadação desses tributos (DALL’ACQUA, 2005).

Pressionado por setores da sociedade, o Poder Executivo decidiu abrir o diálogo para debater a matéria e colocou o tema na agenda governamental, porém, de forma muito mais restrita, com vistas a obter o máximo de consenso possível junto aos governos estaduais e municipais.

Com o anúncio do governo federal de que a reforma seria encaminhada ao Congresso, os governadores realizaram manifestações públicas, por meio de cartas conjuntas, e reuniões regionais para debater o tema. Os estados fizeram muitas críticas e sugestões às ideias originais do governo e passaram a demandar compensações e ampliação dos fundos regionais para que a reforma tivesse capacidade de avançar. Os prefeitos bloqueavam qualquer proposta de retirada do ISS dos municípios.

Os governadores da região Sul declararam que queriam uma reforma tributária mais abrangente, que promovesse uma distribuição adequada das receitas entre os estados, incluindo no bolo de repartição as contribuições.⁹⁷ Os governadores do Nordeste apoiavam a cobrança do ICMS no destino, sugeriram a ampliação dos fundos regionais e a inclusão de toda receita auferida pela União no FPE e FPM⁹⁸. Os governadores de São Paulo e Minas Gerais, Geraldo Alckmin e Aécio Neves, ambos do PSDB, coordenavam

⁹⁶ Leia a íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 jun. 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>. Acesso em: 15 ago. 2020.

⁹⁷ FUTEMA, Fabiana. Governadores do Sul querem divisão maior de receitas com os Estados. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 fev. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45018.shtml>. Acesso em: 18 ago. 2020.

⁹⁸ Nordeste exigirá que Lula renegocie dívida. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 fev. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1902200308.htm>. Acesso em: 18 ago. 2020.

articulações dos governadores do partido.⁹⁹ Estados produtores como Minas Gerais e, em maior grau, São Paulo demonstravam receios com a mudança da tributação do ICMS preponderantemente na origem para o destino.

Previendo as dificuldades que seriam enfrentadas em virtude dos fortes conflitos federativos, Lula propôs reunir os 27 governadores para debater a reforma tributária, entre outros temas relevantes. Na primeira reunião, realizada em fevereiro de 2003, o Presidente da República e os governadores estabeleceram compromissos delineados na “Carta de Brasília”. Entre os principais pontos para a reforma tributária estavam: buscar a simplificação; promover a justiça fiscal; elevar a eficiência econômica; estabelecer um sistema neutro para os entes da federação; unificar o ICMS em todo o país; e definir uma política de desenvolvimento regional¹⁰⁰.

Dessa forma, foi possível estabelecer um acordo com os governadores para encaminhar uma proposta que substituísse as 27 legislações existentes do ICMS por uma regra única, desde que os estados não perdessem a gerência sobre questões relacionadas ao imposto. Contudo, havia claras divergências, em especial sobre a definição da tributação na origem ou no destino dos produtos comercializados entre os estados. Um dos principais opositores à cobrança do ICMS no destino era o estado de São Paulo.

Como base para a discussão, o governo Lula decidiu utilizar o substitutivo negociado em 1999, pela Comissão Especial da PEC nº 175/1995 da Câmara dos Deputados, uma vez que esse texto representava grande acúmulo de debates sobre a matéria realizados no âmbito do Congresso Nacional. O Poder Executivo decidiu que os pontos de maior conflito não constariam no projeto a ser encaminhado ao Legislativo e seriam deixados para uma possível segunda fase da reforma.

Os estados pediam repasses da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), mas o Executivo resistia a essa concessão e buscava outras formas de compensação a esses entes, como o repasse do ITR.¹⁰¹ Os estados do Nordeste teriam

⁹⁹ Governadores tucanos cobram reforma tributária mais abrangente, **Folha de São Paulo**. São Paulo, 20 fev. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45847.shtml>. Acesso em: 20 ago. 2020.

¹⁰⁰ Veja íntegra do acordo sobre as reformas Tributária e da Previdência. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 fev. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44220.shtml>. Acesso em: 18 ago. 2020.

¹⁰¹ Proposta para reforma tributária deixa temas polêmicos pendentes. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 abr. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u47559.shtml>. Acesso em: 20 ago. 2020.

concordado em adiar a transferência para o princípio do destino, após promessas de compensações financeiras imediatas do governo federal sob a forma de programas de desenvolvimento regional.¹⁰²

O plano era encaminhar a reforma no segundo semestre de 2003, mas o governo acelerou o processo para enviá-la em abril. Pouco antes de encaminhar a proposta, Lula reuniu-se mais uma vez com os governadores para fechar as reformas tributária e previdenciária.¹⁰³ As duas matérias seriam deliberadas paralelamente no Congresso Nacional e interessavam aos governos subnacionais também. As reformas também foram discutidas com diversos representantes da sociedade civil no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instância consultiva da Presidência da República, composta por representantes da sociedade civil.

Em 30 de abril de 2003, em um ato simbólico, o Presidente Lula entregou, junto com os 27 governadores e ministros, as propostas do governo para as reformas tributárias e da previdência ao Congresso Nacional.¹⁰⁴

Salienta-se que, como no primeiro ano do Governo Lula, a preocupação central do Executivo era ajuste fiscal em andamento e o equilíbrio das contas públicas, as prorrogações da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) eram medidas consideradas fundamentais e urgentes de serem aprovadas em 2003. O interesse do governo federal nessas duas matérias influenciou totalmente a tramitação e as negociações em torno da reforma tributária, impactando diretamente no resultado político como veremos na seção que trata do processo legislativo da PEC nº 41/2003. Antes disso, apresentamos a seguir os principais pontos dessa proposta.

¹⁰² CABRAL, Otávio; FERNANDES, Kamila. Nordeste apoia Lula e obtém compensações. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 abr. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u47978.shtml>. Acesso em: 20 ago. 2020.

¹⁰³ Lula pactua com Estados e fecha “reformas possíveis”. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 abr. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u47559.shtml>. Acesso em: 22 ago. 2020.

¹⁰⁴ De acordo com reportagem da Folha de São Paulo, de 1º de maio de 2003, os estados se surpreenderam com a inclusão de última hora da constitucionalização da Lei Kandir no texto do Executivo, ou seja, elevava-se à sede constitucional a desoneração das exportações, situação que estava regulamentada por lei complementar. Na visão de estados exportadores, como Pará, Minas Gerais e Espírito Santo, a compensação das perdas com a desoneração das exportações dos produtos primários e semielaborados também deveria ser objeto de constitucionalização.

Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u48581.shtml>. Acesso em: 23 ago. 2020.

5.2. A PEC N° 41/2003

O objetivo da Proposta de Emenda à Constituição n° 41/2003, segundo a Mensagem do Poder Executivo¹⁰⁵, era o de simplificar e racionalizar o Sistema Tributário Nacional, a fim de elevar sua eficiência econômica e promover a justiça social, desonerando as pessoas de menor renda e ampliando a progressividade do sistema.

De acordo com o texto encaminhado ao Congresso Nacional, um dos principais desafios da reforma tributária era mudar o modelo sem causar reduções nas receitas disponíveis aos entes federativos e tampouco elevar a carga tributária total do país. A redução dos níveis de arrecadação da União, dos estados ou dos municípios poderia colocar em risco a prestação dos serviços públicos. A superação desse desafio deveria passar pelo aumento da eficiência geral do sistema.

O governo fez questão de citar, em sua Mensagem, a importância, para a construção do projeto, dos debates realizados com representações dos governos estaduais e municipais, bem como o acordo sobre o tema obtido no Congresso Nacional em 1999.

Os principais pontos inseridos na proposta foram os seguintes:

- a) Uniformização das legislações do ICMS, com regulação do imposto exclusivamente por normas de caráter nacional e regulamento editado por órgão colegiado composto por representantes dos estados e do Distrito Federal, sendo vedada adoção de norma estadual autônoma;
- b) Uniformização das alíquotas do novo ICMS, em número máximo de cinco; o estabelecimento dos padrões nacionais de alíquota seria prerrogativa do Senado Federal, cabendo ao órgão colegiado dos estados definir a que mercadorias, bens ou serviços elas seriam aplicadas;
- c) Manutenção do sistema misto de alíquotas interestaduais e cobrança na origem para as operações interestaduais, inclusive da parcela de imposto que caberá ao estado de destino das mercadorias, bens ou serviços;
- d) Vedação de concessão de benefícios e incentivos fiscais ou financeiros, objetivando o fim da competição predatória entre os estados e a melhoria da eficiência arrecadatória do ICMS;

¹⁰⁵ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=129816&filename=PEC+41/2003. Acesso em 15 fev. 2021.

- e) Destinação de dois por cento do produto da arrecadação do imposto de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) para um fundo nacional de desenvolvimento regional, voltado para o crescimento econômico de regiões ou zonas menos desenvolvidas do país;
- f) Transferência do imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) para a competência dos estados, determinando sua progressividade;
- g) O regime de transição da atual para a nova sistemática do ICMS seria disciplinado por lei complementar;
- h) Eliminação da necessidade de regulamentação por lei complementar do imposto sobre grandes fortunas e determinação de progressividade para o imposto sobre a transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCD), sendo que a minoração da regressividade, no caso dos tributos indiretos, dar-se-ia por meio da redução da carga tributária sobre gêneros alimentícios;
- i) Elevação da desoneração das exportações à sede constitucional, assegurando-se o aproveitamento ou a manutenção dos créditos relativos aos insumos dos produtos exportados;
- j) A contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF) seria preservada até ser substituída pela CMF, de caráter permanente; e desvinculação de órgão, fundo ou despesa, no período de 2003 a 2007, de 20% da arrecadação da União.

O Quadro 5 sintetiza a codificação do texto inicial da PEC nº 41/2003.

Quadro 5 - Codificação da PEC nº 41/2003

CODIFICAÇÃO		
CRENÇAS		PEC nº 41/2003 - Texto Inicial
<i>DEEP CORE</i>	DC1 – Visão sobre o Papel do Estado na economia	DC1.3 – Visão conciliadora
<i>POLICY CORE</i>	PC1 – Relações entre os entes subnacionais	PC1.3 – Coordenação com maior poder de decisão aos entes subnacionais.
	PC2 – Federalismo Fiscal	PC2.1 – Ênfase no ente nacional
	PC3 – Agenda Prioritária para uma Reforma Tributária	PC3.3 - Reforma dos impostos sobre o consumo e sobre a renda e o patrimônio.
	PC4 – Equilíbrio Horizontal	PC4.3 - Equilíbrio entre origem e destino, mas sem guerra fiscal.

	PC5 – Concessão de benefícios fiscais	PC5.1 - Vedação à concessão autônoma de benefícios fiscais.
SECONDARY ASPECTS	SA1 – Modelo de Imposto sobre o Valor Agregado	SA1.6 Uniformização da legislação do ICMS
	SA2 – Arena de coordenação	SA2.4 - Criação de um novo órgão gestor, sem a participação da União.
	SA3 – Mecanismo de transição	SA3.2 - Transferência de novas bases tributárias.
	SA4 – Fundo de Desenvolvimento Regional	SA4.1 - Criação de um fundo de desenvolvimento regional financiado por recursos federais.
	SA5 – Tributação Ambiental	SA5.3 - Não inserção de tributação ambiental na legislação federal dos impostos sobre o consumo.

Fonte: elaboração da autora.

Quanto aos posicionamentos da proposta, de acordo com o código de análise documental desta pesquisa, observa-se que o governo federal adotou uma visão relativamente conciliadora (DC1.3) sobre o papel do Estado na economia, tendo em vista o foco na eficiência e simplificação do sistema, mas com a inclusão de artigos que visavam a uma maior progressividade de determinados tributos e à redução da carga tributária sobre gêneros alimentícios.

No entanto, o Executivo decidiu adotar mecanismos conservadores com relação à progressividade no sistema e não buscou reestruturá-lo de forma mais abrangente, por intermédio do aumento do peso dos impostos sobre a renda e a propriedade. Os impostos sobre o consumo ainda seriam a base principal de arrecadação do sistema tributário brasileiro. Isso demonstra o posicionamento PC3.3 da reforma, pois incluiu, além da simplificação dos impostos sobre o consumo, pontos que previam progressividade na tributação, mas dando maior prioridade à redução das desigualdades por meio de mecanismos de transferência de renda, como a criação de um programa de renda mínima para famílias de baixa renda.

Apesar de algumas concessões de receita aos estados, o projeto reflete o posicionamento PC2.1 do Poder Executivo, uma vez que a ênfase das receitas tributárias está na União. Depreende-se isso de propostas como a transformação da CPMF em um imposto sobre movimentações financeiras de caráter permanente, sem previsão de

compartilhamentos com os estados. Ademais, a revisão do pacto federativo não foi contemplada na proposta.

No que concerne às relações entre os entes subnacionais, o projeto prevê uma maior participação dos estados na regulamentação do novo ICMS, mediante a constituição de um órgão colegiado. Assim, haveria uma maior centralização do sistema, mas os estados, de forma coordenada, teriam poder de decisão na regulamentação do imposto (PC1.3). A intenção de criar esse colegiado, sem a participação da União, indica o posicionamento SA2.4.

Quanto ao novo ICMS, cuja legislação seria uniformizada, o modelo que fica evidenciado é o posicionamento SA1.6. Já nas operações interestaduais, o princípio misto, com predominância na origem, seria mantido, mas em patamar que não propiciasse concessão de incentivos fiscais, já que estes seriam vedados para possibilitar o fim da competição predatória entre os estados, o que reflete os posicionamentos PC4.3. e PC 5.1.

Sobre o regime de transição, há a previsão de uma lei complementar que poderia prever mecanismos e fundos facilitadores da transição. Entretanto, na própria PEC está prevista apenas a compensação dos estados por meio da transferência do ITR, na forma do item SA3.2. Há também a previsão da criação de um fundo nacional de desenvolvimento regional, que teria seus recursos aplicados na realização de uma política voltada ao crescimento de regiões menos desenvolvidas do país, indicando o posicionamento SA4.1.

Por último, no que tange à tributação ambiental, a proposta do Executivo reflete o posicionamento SA5.3, ao não inserir nenhum tipo de instrumento tributário ambiental na legislação federal dos impostos sobre o consumo.

Observa-se que o Poder Executivo de fato abandonou pontos polêmicos da reforma tributária, tais como a mudança da cobrança da origem para o destino do ICMS e a criação de um IVA, unindo outros tributos sobre o consumo, e mirou na harmonização da legislação do ICMS e redução do número de alíquotas. O governo deu preferência a uma proposta menos ambiciosa do ponto de vista da revisão do modelo tributário e apostou em uma simplificação restrita do ICMS, sem tocar nos pontos de maior conflito federativo. A questão é que o governo teria que lidar com pressões para uma mudança tributária mais ampla que tornasse o sistema mais eficiente e reduzisse desigualdades em favor dos estados mais pobres. Além disso, havia as constantes demandas dos estados por mais receitas, decorrente da situação fiscal desses entes e da percepção generalizada de que a União havia centralizado muitos recursos nos anos anteriores e dividido pouco.

Na próxima seção, analisaremos detalhadamente a tramitação dessa proposta na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

5.3. O PROCESSO LEGISLATIVO

5.3.1. A tramitação na Câmara dos Deputados

Antes do envio da proposta de reforma tributária do Poder Executivo, o presidente da Câmara dos Deputados, deputado João Paulo Cunha (PT/SP) decidiu instalar, em fevereiro de 2003, uma comissão especial para efetuar estudo em relação a matérias em tramitação, cujo tema abrangesse o Sistema Tributário Nacional. Mediante acordo partidário, a presidência da comissão foi ocupada pelo deputado Mussa Demes (PFL/PI), que havia sido relator da PEC 175/1995. A relatoria, por sua vez, ficou a cargo do deputado Virgílio Guimarães (PT/MG), indicado pelo Partido dos Trabalhadores, partido do Presidente da República.

Sem uma proposta de emenda constitucional à mesa para ser debatida naquele momento, o relator, apoiado pelo presidente da comissão, decidiu iniciar seus trabalhos baseado no texto aprovado pela Comissão Especial da PEC nº 175/1995. Logo no início das atividades, Virgílio Guimarães apresentou uma agenda de visitas a alguns estados, especialmente aos que tivessem maiores problemas quanto à aprovação da reforma. Assim, já estava claro para o relator a necessidade de conversar com estados como São Paulo, Amazonas, Mato Grosso, Minas Gerais e Espírito Santo, entre outros.¹⁰⁶

Durante os trabalhos dessa comissão, os principais temas em debate foram o sistema origem/destino, a guerra fiscal e a necessidade de uma política de desenvolvimento regional para os locais menos desenvolvidos, prenunciando onde estariam os pontos de maiores tensões da reforma.

Antes de o Executivo encaminhar a proposta, o líder do governo no Senado, senador Aloizio Mercadante (PT/SP), propôs que a reforma iniciasse naquela casa legislativa, paralelamente ao exame da reforma da previdência pela Câmara dos Deputados.¹⁰⁷ Os deputados que coordenavam a comissão especial, a maioria dos líderes

¹⁰⁶ Manifestação feita pelo deputado Virgílio Guimarães, na reunião de 20 mar. 2003, da Comissão Especial da Reforma do Sistema Tributário Nacional da Câmara dos Deputados.

¹⁰⁷ Ressalta-se que a Proposta de Emenda à Constituição de autoria do Presidente da República, por forçada Constituição Federal, começa sua tramitação pela Câmara dos Deputados. Para que a PEC fosse iniciada no Senado, sem argumentos que pudessem contestar sua inconstitucionalidade, ela teria que ser proposta por, no mínimo, um terço dos membros do Senado Federal (art. 60, CF 1988).

partidários e o presidente da Câmara se posicionaram contra e ameaçavam elaborar e votar um projeto paralelo ao do governo caso ocorresse uma divisão das tramitações entre as duas casas.¹⁰⁸

A proposta seguiu seu trâmite normal e foi encaminhada pelo Presidente da República no final de abril de 2003, sendo submetida primeiramente à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (CCJC), presidida pelo deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT/SP) e encarregada de avaliar aspectos referentes à admissibilidade constitucional da PEC.

Nessa comissão, o deputado Osmar Serraglio (PMDB/PR) foi designado relator da proposta e seu parecer foi pela admissibilidade com duas sugestões de emenda ao texto. A primeira é que a regulamentação do novo ICMS deveria ser aprovada por três quintos do Confaz. O texto original enviado pelo governo não previa quórum para alterações do ICMS. Segundo o parecer, essa exigência de maioria qualificada asseguraria o equilíbrio federativo contra manobras eventuais de determinado grupo de regiões.¹⁰⁹ O relator apresentou ainda à comissão especial algumas sugestões para análise de mérito, como a exclusão da exceção do destino na cobrança do ICMS sobre energia e petróleo e a criação de um fundo de compensação aos estados exportadores que perderiam receita com a desoneração das exportações.

O parecer do relator foi aprovado, em 29 de maio de 2003, contra os votos dos deputados Eduardo Paes (PSDB/RJ) e Mendonça Prado (PFL/SE). Os deputados Sérgio Miranda (PCdoB/MG), Juíza Denise Frossard (PSDB/RJ) e Asdrubal Bentes (PMDB/PA) apresentaram voto em separado.

Com a aprovação na CCJC, foi instalada comissão especial destinada a discutir a PEC nº 41/2003. Essa comissão acabou sendo uma continuidade da Comissão Especial da Reforma do Sistema Tributário Nacional criada no início daquele ano. Mais uma vez, foram escolhidos como presidente e relator os mesmos deputados: Mussa Demes (PFL/PI) e Virgílio Guimarães (PT/MG), respectivamente. A mesa diretora da comissão foi composta pelos deputados Gerson Gabrielli (PFL/BA), 1º vice-presidente; Pedro Novais (PMDB/MA), 2º vice-presidente; e Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR), 3º vice-presidente.

¹⁰⁸ Petistas divergem sobre trâmite das mudanças. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 abr. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u47559.shtml>. Acesso em: 23 ago. 2020.

¹⁰⁹ O texto pode ser visualizado em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=134520&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+41/2003. Acesso em: 23 mar. 2021.

Apensaram-se à proposição principal a PEC nº 464/2001, do deputado Anivaldo Vale (PSDB/PA) e a PEC 13/2003, do deputado Eduardo Cunha (PP/RJ). As duas propostas previam uma partilha maior de tributos da União com os estados e municípios.

As notas taquigráficas das reuniões da comissão demonstram que, durante toda a tramitação, o projeto do governo sofreu diversas críticas dos parlamentares, principalmente de partidários do PFL e do PSDB, partidos da oposição. Muitos consideravam a proposta tímida, capaz de elevar a carga tributária e com diversos temas relegados para uma futura lei complementar. O PFL e representantes dos setores empresariais criticavam a proposta de transformar a CPMF em uma contribuição permanente. Esse era um dos pontos mais contestados da reforma.

Destaca-se também que o deputado Luiz Carlos Hauly, inspirado pelo conhecido projeto do ex-deputado Luís Roberto Ponte, apresentou uma proposta alternativa à comissão, prevendo um modelo mais radical, com tributação eletrônica nas movimentações financeiras, o alargamento da base do imposto de renda e a substituição do ICMS por um imposto seletivo monofásico que incidiria apenas sobre itens com maior capacidade de arrecadação.¹¹⁰

Durante as discussões, Virgílio Guimarães declarava que sua posição pessoal era cobrar o ICMS no lugar de destino das mercadorias, apesar de isso não estar previsto na proposta do governo.¹¹¹ Esse posicionamento do relator gerava críticas por parte dos representantes do estado de São Paulo.

É preciso ressaltar a defesa de alguns parlamentares em relação à autonomia dos estados para conceder benefícios fiscais e a manutenção da arrecadação na origem durante os debates na comissão especial. Em geral, as manifestações provinham de parlamentares originários de estados amplamente beneficiados pela guerra fiscal. Nesse sentido, o deputado Sandro Mabel (PL/GO) foi um dos grandes opositores da reforma e um grande defensor dos incentivos fiscais. A manifestação abaixo resume bem o pensamento do parlamentar na Fase 2:

Já entro nesta Comissão discordando da reforma tributária, da forma como está posta, porque sou pertencente a um dos Estados pobres da Federação; ou seja, represento um dos Estados pobres, que, por ser desigual, não pode ser tratado igualmente. Não adianta. É diferente do que pensa o Deputado Luiz Carlos Hauly, é diferente do que pensa o pessoal de São Paulo, de Minas e do Rio. Goiás, Sergipe, enfim, os Estados do Nordeste devem pensar diferente.

¹¹⁰ Manifestação feita pelo deputado Luiz Carlos Hauly, na reunião de 10 jul. 2003, da Comissão Especial da Reforma da PEC nº 41/2003 da Câmara dos Deputados.

¹¹¹ Manifestação feita pelo deputado Virgílio Guimarães, na reunião de 22 jun. 2003, da Comissão Especial da PEC nº 41/2003 da Câmara dos Deputados.

Nós somos diferentes. Precisamos de guerra fiscal e de subsídios, senão ninguém instala empresas lá, onde há onça. Ou vamos todos para a lavoura, literalmente. Repito: acho que devemos reformar por grupos de impostos. Trabalharei na Comissão sempre com essa proposta [MABEL, Deputado Federal, na reunião de 26 fev. 2003, na Comissão Especial da Reforma do Sistema Tributário Nacional].

Enquanto a matéria tramitava na Câmara, o governo federal ainda negociava, paralelamente, pontos da reforma tributária com os governadores. Entre as reivindicações dos poderes executivos estaduais, estavam: a demanda por mais flexibilidade na administração dos orçamentos dos estados por meio de uma espécie de DRU, objetivando dar aos governos subnacionais a possibilidade de desvincular 20% do orçamento também; a constitucionalização das compensações por perdas com a Lei Kandir; o aumento da alíquota do ICMS da energia elétrica, combustível e comunicação; a divisão da arrecadação da Cide combustíveis e da CPMF com estados e municípios; e a revisão do FPE. A maior parte das demandas implicaria perda de arrecadação federal e, por conseguinte, não contavam com a simpatia do Ministério da Fazenda. Salienta-se também que a desvinculação de receitas dos estados gerou manifestações de parlamentares, cuja bandeira principal era a saúde e educação, visto que isso poderia afetar os orçamentos dessas áreas.¹¹²

Cumpram-se frisar que havia divisões dentro do Executivo quanto ao atendimento das demandas dos governadores. O Ministro da Casa Civil, José Dirceu, defendia maior atenção as reivindicações dos estados. Já Antônio Palocci, Ministro da Fazenda, declarava temer a reação dos mercados em eventual recuo do governo na negociação das reformas, bem como a falta de condições fiscais de a União ceder aos governadores.¹¹³

Lula decidiu atender a uma das principais reivindicações dos governadores e encaminhar ao relator a sugestão um fundo de compensação das perdas decorrentes da Lei Kandir para os estados.¹¹⁴ Outra decisão tomada, juntamente com os estados, foi a constituição de um grupo, formado por cinco governadores, representando as cinco regiões do país, que ficariam incumbidos de trabalhar para o detalhamento e a discussão de pontos divergentes da reforma tributária proposta pelo Executivo. Integraram o grupo

¹¹² Deputados já reagem contra desvinculação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02. jul. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u50759.shtml>. Acesso em: 23 ago. 2020.

¹¹³ COSTA, Raymundo. Reunião expõe divisão entre Dirceu e Palocci. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 jul. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u51509.shtml>. Acesso em: 25 ago. 2020.

¹¹⁴ MIGNONE, Ricardo. Lula cede à pressão de governadores e decide criar fundo de compensação para os Estados. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 jun. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u50696.shtml>. Acesso em: 23 ago. 2020.

os governadores Germano Rigotto (PMDB/RS), Marconi Perillo (PSDB/GO), Wilma Faria (PSB/RN), Eduardo Braga (PPS/AM) e Aécio Neves (PSDB/MG).¹¹⁵

Com o avanço das negociações, o governo federal também se comprometeu em repassar uma parte da Cide para os estados.¹¹⁶ O Executivo federal tinha urgência em aprovar a prorrogar a CPMF e a DRU e, por isso, começou a costurar acordos de modo a aprovar pontos emergenciais para a União e deixar questões polêmicas para um debate futuro. Um dos impasses continuava sendo a partilha da CPMF.

Na Câmara dos Deputados, o presidente da comissão especial, deputado Mussa Demes, relatava incômodo com o fato de o Executivo convidar apenas os governadores para discutir o que iria ser votado no âmbito do Legislativo. Segundo Mussa Demes:

[...] sentimos também que há uma certa precipitação, diria assim, do Governo Federal ao convidar apenas os Governadores para discutirem o que vai ser aqui votado. O Governador comanda seu Estado, mas aqui não vota. Por isso, esta Comissão, na legislatura passada, teve o caráter suprapartidário, e assim se comportou até o final. A unidade do grupo fez com que nosso substitutivo fosse aprovado por 35 votos contra 1 [DEMES, Deputado Federal, reunião de 01 jul. 2003 da Comissão Especial da PEC nº 41/2003].

Também houve manifestação, no mesmo sentido, do deputado Antônio Cambraia (PSDB/CE):

Temos de chegar a um substitutivo que realmente reflita mais o pensamento desta Comissão e menos as interferências externas, que são muitas. O Governo deu ênfase à posição dos Governadores e preferiu se aliar a eles e não ao Congresso Nacional - e isso não é bom [CAMBRAIA, Deputado Federal, reunião de 23 jul. 2003 da Comissão Especial da PEC nº 41/2003].

Em 23 de julho de 2003, o relator da comissão especial, deputado Virgílio Guimarães, apresentou um relatório preliminar, seguindo uma estratégia para testar a receptividade de algumas ideias presentes no seu substitutivo. A repartição da Cide e da CPMF com os estados, assunto que estava em discussão entre os governadores e o governo federal, não foram inseridos para o debate naquele momento.¹¹⁷ Nesse relatório, constavam mudanças que previam a alteração gradual na distribuição das receitas, privilegiando estados em que as mercadorias são consumidas, bem como a concessão, por mais três anos, dos incentivos para a atração de empresas.

¹¹⁵ Palocci divulga comissão de governadores que discutirão reforma tributária. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 jul. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u50730.shtml>. Acesso em: 23 ago. 2020.

¹¹⁶ MIGNONE, Ricardo; TOSCANO, Camilo. Sob pressão, governo libera Cide aos Estados. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 08 ago. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u52113.shtml>. Acesso em: 25 ago. 2020.

¹¹⁷ Manifestação feita pelo deputado Virgílio Guimarães, na reunião de 23 jul. 2003, da Comissão Especial da PEC nº 41/2003 da Câmara dos Deputados.

Uma semana depois, o relator apresentou uma nova versão do seu relatório preliminar, em um formato mais enxuto, recuando de pontos que havia sugerido anteriormente, como o prazo adicional para a concessão de benefícios fiscais e a regra que privilegiava os estados consumidores na partilha de recursos do ICMS. O recuo gerou diversas críticas na comissão, por parte de deputados tanto governistas como opositores.

A percepção de membros da oposição era a de que Virgílio Guimarães tinha sofrido pressões do Executivo para mudar o texto e que seu novo esboço privilegiava demasiadamente a União. De acordo com o deputado Antônio Carlos Magalhães Neto (PFL/BA):

O foco do debate está muito mais concentrado no Poder Executivo, no Ministério da Fazenda do que no Congresso Nacional, do que nesta Comissão. Temos realizado reuniões todas as semanas, até 3 vezes, como aconteceu na semana passada. Agora, as definições não são feitas aqui, mas no Ministério da Fazenda [MAGALHÃES NETO, Deputado Federal, na reunião de 29 jul. 2003 da Comissão Especial da PEC nº 41/2003].

Um dos entrevistados relatou um episódio que demonstra que as mudanças inseridas por Virgílio Guimarães não agradaram o Poder Executivo:

[...] um dia ele apresenta um relatório, pegou a PEC do governo, escreveu muita coisa. Aí fez a reunião e o Palocci indignado diz: "que isso Virgílio? Isso aí era um acordo com 27 governadores". O Virgílio falou: "Mas sabe o que acontece, Palocci? Na minha comissão especial quem vota é deputado, não é governador e eu preciso tirá-la da comissão especial." [Entrevistado 2, Consultor Legislativo da Câmara, 2020].

Observa-se que o relator repetiu para o Ministro da Fazenda palavras similares às aquelas que foram ditas pelo presidente da comissão especial, deputado Mussa Demes, ao reclamar da ausência de integrantes da comissão nas negociações dos governadores com o Poder Executivo. Contudo, as alterações no relatório preliminar feitas por Virgílio Guimarães, após uma semana, indica que o deputado cedeu às pressões do governo federal por mudanças no texto.

Em 18 de agosto de 2003, Virgílio Guimarães divulgou seu relatório. O relator declarou que a celeridade observada nos trabalhos da comissão foi possível porque já havia amadurecimento das ideias referentes à reforma tributária na Câmara dos Deputados e um rico acervo da Subcomissão da Reforma Tributária de 1994 e da Comissão de Reforma Tributária de 1995.¹¹⁸

¹¹⁸ Declaração constante no relatório do deputado Virgílio Guimarães à PEC nº 41/2003, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=155830&filename=PRL+1+PEC04103+%3D%3E+PEC+41/2003. Acesso em: 23 mar. 2021.

Foram apresentadas 466 emendas à PEC, sendo que a maior parte dizia respeito ao ICMS, ao tratamento tributário do petróleo e da energia elétrica, à desoneração dos investimentos, à compensação de perdas e às demandas por maior partilha de receitas com estados e municípios. Segundo o próprio relatório do deputado, a comissão havia se dedicado à realização de reuniões internas, tendo sido promovidas poucas audiências públicas no período. Apesar disso, o relator, segundo os relatos, teria feito visitas a todos os estados do Brasil e participado de vários encontros, palestras, entrevistas e reuniões para debater o tema.

Virgílio Guimarães expôs que manteria o eixo fundamental da proposta encaminhada pelo governo. Assim, do seu ponto de vista, a reforma considerada viável deveria ser modesta, enxuta e neutra em relação às receitas apropriadas pelos entes federativos. Em relação ao ICMS, seu relatório inseriu medidas para reforçar a autonomia dos entes federativos, tais como: a possibilidade de iniciativa, por um terço dos governadores ou mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da federação, da lei complementar do ICMS; e a necessidade de ratificação, ainda que tácita, pelas Assembleias Legislativas estaduais, das alíquotas definidas pelo órgão colegiado encarregado da elaboração do regulamento nacional do ICMS. Ademais, adotou mecanismo de transição gradual para os benefícios fiscais no âmbito do ICMS.

Sobre o princípio da origem e do destino, o relatório propõe a adoção de transição gradual para a aplicação do princípio de destino, mediante o declínio sucessivo das alíquotas interestaduais, alcançando, em um prazo aproximado de dez anos, o nível de 4%. Desse modo, não seria adotado o princípio absoluto do destino, representado pela alíquota interestadual igual a zero, de forma a manter o interesse do estado de origem em patrocinar uma fiscalização e administração eficaz do imposto.

O relator também julgou emergencial a prorrogação da DRU e da CPMF, para evitar a paralisação financeira da União, e inseriu o fundo de compensação das perdas na exportação, nos moldes que havia sido objeto de consenso entre os governadores e o Presidente Lula. Com relação ao novo fundo de desenvolvimento regional para investimentos em infraestrutura, foram explicitadas como beneficiárias as regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e o Estado do Espírito Santo.

O relatório foi criticado por setores do empresariado e por diversos governadores e secretários estaduais de fazenda, que julgavam as mudanças insuficientes ao caixa de seus estados. São Paulo e Amazonas defendiam a cobrança do ICMS na origem. O Rio de Janeiro reclamava da singularidade da cobrança do ICMS sobre o petróleo continuar

sendo feita no destino, mesmo no período de transição de oito anos previsto na proposta de reforma. Os governadores do Norte, Nordeste e Centro-Oeste também temiam perder com o fim da guerra fiscal.¹¹⁹ Dessa maneira, os estados tinham crenças diversas e conflitivas em relação aos pontos da reforma tributária, o que os unia era objetivo comum de repartir receitas que eram exclusivas da União.

A primeira reunião destinada à votação do relatório na comissão especial não foi realizada por falta de quórum. O governo negociava com os líderes dos partidos da base governista, que estava dividida, para viabilizar a votação do relatório na comissão, prometendo negociar novas mudanças no texto no momento da votação em primeiro turno na Câmara. O governo estava muito preocupado em aprovar a renovação da DRU e criar a CMF. Contudo, a base do governo estava muito dividida e os deputados do PFL e do PSDB, assim como os governadores, junto às suas bancadas, buscavam inviabilizar a votação do relatório.¹²⁰ Deputados do PFL e do PSDB procuraram todos os caminhos regimentais para obstruir as votações.

Para viabilizar a aprovação da matéria, a composição da comissão especial foi modificada no dia seguinte. Conforme observado nas notas taquigráficas da reunião da comissão realizada em 22 de agosto de 2003, líderes partidários da base governista substituíram os deputados indicados pelos suplentes, em um movimento para retirar parlamentares contrários ao parecer do relator.

Apesar do forte processo de obstrução, especialmente do PFL, o governo conseguiu aprovar o relatório do deputado Virgílio Guimarães (PT/MG) na comissão especial encarregada de analisar a reforma tributária. Foram 27 votos favoráveis e 11 contrários. Os votos contrários partiram da oposição, PSDB e PFL. Votaram contra os deputados Pauderney Avelino (PFL/AM), Antônio Carlos Magalhães Neto (PFL/BA), Gerson Gabrieli (PFL/BA), Antonio Cambraia (PSDB/CE), José Roberto Arruda (PFL/DF), Anivaldo Vale (PSDB/PA), Mussa Demes (PFL/PI), Eduardo Paes (PSDB/RJ), Machado (PFL/SE), Julio Semeghini (PSDB/SP) e Walter Feldman (PSDB/SP). Vale destacar que Mussa Demes, presidente da comissão e relator da PEC nº

¹¹⁹ COSTA, Raymundo. Governo explora rixa fiscal dos Estados para aprovar reforma. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 ago. 2003. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u52657.shtm>. Acesso em: 26 ago. 2020.

¹²⁰ COSTA, Raymundo. Governadores querem adiar votação da reforma tributária. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 ago. 2003. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u52548.shtm>. Acesso em: 26 ago. 2020.

175/1995, votou contra o texto. O deputado justificou dizendo que estaria respeitando à disciplina partidária, mas ele tinha sérias preocupações em relação ao texto produzido.¹²¹

Apesar do apoio da base aliada e da troca de parlamentares da comissão, observou-se, nos discursos dos parlamentares durante a reunião de votação, que o apoio ao parecer do deputado Virgílio Guimarães estava condicionado a mudanças futuras na votação em plenário. Os deputados manifestavam muita preocupação com as perdas dos seus respectivos estados e ressaltavam estar dando um voto de confiança ao governo.

Dessa forma, na reunião da comissão para conclusão da votação da matéria, os líderes das legendas que sustentavam o governo Lula decidiram abrir mão dos destaques. Havia ficado acertado que as reivindicações para alterar o texto seriam negociadas antes da votação em plenário. A única alteração foi a extensão por mais dez anos dos incentivos concedidos às empresas da Zona Franca de Manaus. Pela Constituição, o prazo expiraria em 2013. A emenda foi aprovada por unanimidade.

Em virtude da continuidade da pressão dos governadores para mudanças na proposta, o Executivo reabriu negociações e criou comissão com governadores de cada região e representantes da Câmara para redigir uma emenda aglutinativa global antes da votação em primeiro turno da reforma no plenário. A comissão de seis deputados (Mussa Demes – PFL/PI; Virgílio Guimarães – PT/MG; Walter Feldman – PSDB/SP; Osmar Serraglio – PMDB/PR; Eduardo Campos – PSB/PE; Paulo Bernardo – PT/PR) e cinco governadores (Aécio Neves – PSDB/MG; Germano Rigotto – PMDB/RS; Marconi Perillo – PSDB/GO; Wilma de Faria – PSB/RN; Eduardo Braga – PPS/AM) seria acompanhada pelo Executivo, Senado, prefeitos e empresários.¹²² Os temas em debate seriam a participação dos estados nas receitas da CPMF e da Cide; o fundo de compensação da Lei Kandir; o fundo de desenvolvimento regional; alterações no Pasep e a cobrança do ICMS. Ainda havia muitos impasses e os governadores ameaçavam orientar suas bancadas para não aprovar a reforma no plenário.

Em decorrência dos embates, o governo acabou desistindo de transformar a contribuição provisória da CPMF em contribuição permanente. Com isso, o tributo, que vencia naquele ano, seria prorrogado até 2007. Além disso, após intensas negociações, o

¹²¹ Manifestação feita pelo deputado Mussa Demes, na reunião de 22 ago. 2003, da Comissão Especial da PEC nº 41/2003 da Câmara dos Deputados.

¹²² TOSCANO, Camilo; MIGNONE, Ricardo. Saiba a composição da comissão que vai mudar a reforma tributária. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 ago. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u52787.shtml>. Acesso em: 27 ago. 2020.

Executivo decidiu ceder aos estados recursos para fundo de compensação às exportações e 25% dos recursos da Cide-Combustíveis.¹²³

O início da deliberação da reforma tributária no plenário da Câmara foi de muita tensão. Deputados do PFL, em protesto, abandonaram o plenário da Câmara durante a votação.¹²⁴ Apesar das obstruções, a PEC 41/2003 foi aprovada na Câmara dos Deputados, em primeiro turno, em 04 de setembro de 2003, com 378 votos a favor e 53 contra, sendo que eram necessários 308 votos para a aprovação. No total, votaram 431 deputados. Dos 53 votos contrários, 26 deputados pertenciam ao PSDB, partido que orientou o voto “não” à sua bancada. A maior parte da bancada tucana paulista votou contra a matéria.

O governo selou acordo para atender reivindicações dos governadores de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Minas Gerais e concluir a votação em segundo turno e dos destaques da PEC na Câmara. Assim, o Fundo de Desenvolvimento Regional passou a abranger, além do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a região noroeste do Rio de Janeiro e o semiárido de Minas Gerais; foi alterada a alíquota mínima do ICMS; e houve a inclusão de máquinas e equipamentos no fundo de compensação dos estados pelas perdas com a desoneração das exportações, um critério favorável a estados industrializados, em especial São Paulo.¹²⁵

O acordo com São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro gerou insatisfação em estados mais pobres. Houve manifestações abertamente contrárias dos governadores Jarbas Vasconcelos (PMDB/PE), Lúcio Alcântara (PSDB/CE), Simão Jatene (PSDB/PA) e Cássio Cunha Lima (PSDB/PB), que reclamaram que a proposta beneficiava apenas São Paulo. Os governadores prometeram trabalhar para modificá-la no Senado.¹²⁶ Alguns dos senadores das regiões Norte e Nordeste também ameaçaram atrapalhar a tramitação

¹²³ TOSCANO, Camilo; MIGNONE, Ricardo. Governo cede aos governadores e reforma deve ser votada hoje. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 set. 2003. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u53043.shtml>. Acesso em: 27 ago. 2020.

¹²⁴ MIGNONE, Ricardo. Em protesto contra a reforma, PFL deixa o plenário da Câmara. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 04 set. 2003. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u53045.shtml>. Acesso em: 27 ago. 2020.

¹²⁵ MIGNONE, Ricardo. Base fecha acordo com PSDB, mas vota tributária sem apoio do PFL. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 set. 2003. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u53262.shtml>. Acesso em: 27 ago. 2020.

¹²⁶ Painel. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 set. 2003. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1209200301.htm>. Acesso em: 28 ago. 2020.

da reforma da previdência no Senado com o objetivo de forçar uma renegociação da reforma tributária, que, na visão deles, era injusta com estados mais pobres.¹²⁷

Para amenizar os ânimos, o governo teve que iniciar as negociações com os senadores antes mesmo da proposta chegar ao Senado. O Executivo discutia com os governadores e líderes do Congresso a possibilidade de fatiar a reforma quando chegasse no Senado, aprovando apenas a DRU, a CPMF, a partilha com os estados da Cide e o fundo de compensação das perdas com a desoneração às exportações, e revisando em outro momento os pontos controversos em torno do ICMS.

Após cinco meses de tramitação, a reforma tributária foi aprovada, em segundo turno, na Câmara dos Deputados, por 346 votos a favor e 92 contra. Embora PLF e PSDB tenham orientado o voto “não”, o governo contou 14 votos do PSDB e 14 do PFL.

Em suma, o texto aprovado, entre outros pontos específicos, prorrogava a CPMF e a DRU até 2007; unificava a legislação do ICMS, as alíquotas passariam de 44 para 5, com teto de 25%; em onze anos a cobrança beneficiaria o destino e os estados de origem receberiam 4% do imposto; gêneros alimentícios de primeira necessidade e medicamentos seriam tributados com a menor alíquota do ICMS; fim dos atuais benefícios concedidos pelos estados em onze anos; fim do ICMS sobre exportações e criação de um fundo destinado a cobrir as perdas dos estados e as perdas com menor tributação sobre máquinas e equipamentos; partilha da receita da Cide com estados e municípios; criação de um fundo de desenvolvimento regional com 2% da receita do IR e do IPI destinado a Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Espírito Santo e parte do Rio de Janeiro e Minas Gerais.

O encerramento da discussão na Câmara não reduziu as críticas em relação ao texto. Os estados criticavam diferentes pontos da proposta, o que indicava que um texto consensual em torno do ICMS seria difícil de alcançar naquele momento, tendo em vista conflito de crenças. O Senado Federal tinha o desafio de aprovar ao menos os pontos consensuais em um prazo exíguo. Na próxima seção, analisaremos a tramitação da proposta nessa casa legislativa.

¹²⁷ ULHÔA, Raquel. Estados pobres se rebelam contra “privilégios” de RJ e SP. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 set. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u53324.shtml> Acesso em: 28 ago. 2020.

5.3.2. A tramitação no Senado Federal

A proposta aprovada na Câmara dos Deputado chegou ao Senado Federal em 25 de setembro de 2003, tendo sido protocolada como Proposta de Emenda à Constituição nº 74 de 2003 (PEC 74/2003). A votação da reforma tributária nem havia sido encerrada na Câmara e já havia disputa no Senado pela relatoria da matéria. Os partidos que disputavam eram o PFL, o PMDB e o PTB. O senador Romero Jucá (PMDB/RR) acabou sendo escolhido como relator, o que agradou ao PT, o qual preferia que o relator fosse da base governista.¹²⁸

Os impasses em torno da reforma indicavam que a redação que havia chegado ao Senado seria alterada. Logo no início da tramitação, os líderes do Senado divulgaram, na Comissão de Constituição e Justiça, que no Senado centraliza a análise de PECs antes do plenário, um documento intitulado "Reforma Tributária: uma Nova Proposta", que, de forma genérica, deixava claro que o destino mais provável seria promulgar, naquele ano, apenas a prorrogação da CPMF e da DRU, fundamentais para o ajuste fiscal do governo, e o fundo destinado a cobrir as perdas estaduais e municipais com o fim do ICMS sobre as exportações.¹²⁹ Os senadores assumiam que estavam discutindo uma reforma tributária em um momento de baixo crescimento econômico e de dificuldade fiscal para União e estados, o que limitaria as possibilidades de mudança ainda em 2003, já que União e estados não poderiam perder receita.

Vale ressaltar que o contexto era de acirramento dos conflitos entre os governos subnacionais. Além dos embates em torno dos pontos da reforma tributária, a redação aprovada na Câmara dos Deputados fez explodir a guerra fiscal entre os estados. De acordo com o texto aprovado naquela casa, os incentivos concedidos de 30 de abril a 30 de setembro daquele ano teriam validade por onze anos após a entrada em vigor da reforma tributária.¹³⁰ Dessa forma, houve grande quantidade de benefícios fiscais concedidos pelos estados em um curto período de tempo, uma corrida entre os estados para atrair empresas, algo que a reforma, em tese, visava combater.

¹²⁸ MIGNONE, Ricardo. Dirceu diz que PMDB deve ficar com a relatoria da tributária no Senado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 set. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u53463.shtml>. Acesso em: 28 ago. 2020.

¹²⁹ PATÚ, Gustavo. Governo atropela Câmara e recria tributária no Senado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 out. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0310200302.htm>. Acesso em: 28 ago. 2020.

¹³⁰ Estados concedem incentivos fiscais "de última hora". **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 set. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u53934.shtml>. Acesso em: 30 ago. 2020.

O calendário de tramitação da reforma no Senado estava bem apertado para concluir a votação até dezembro e tramitava simultaneamente a reforma da previdência na CCJ outra reforma ampla, conflitiva e de suma importância para o governo. Isso, de certa forma, influenciava as negociações de ambas as propostas e fazia com que o Executivo tivesse que direcionar esforços políticos às duas propostas ao mesmo tempo.

Assim, os trabalhos da CCJ, conduzidos o senador Edison Lobão (PFL/MA), foram muito intensos. Mesmo com a necessidade de celeridade, os senadores realizaram audiências públicas no âmbito da comissão, a fim de debater o tema com atores importantes, como governadores, prefeitos e empresariado. Um dos primeiros convidados foi o Ministro da Fazenda.

Em audiência pública, Palocci apontou as dificuldades em realizar, em um momento de baixo crescimento econômico, uma reforma ampla, com mudanças no pacto federativo. Para o Ministro, a estratégia de priorizar a CPMF e a DRU poderia facilitar aprovação da reforma. A questão da operação interestadual do ICMS era um ponto secundário, pouco produtivo e que exigira um esforço muito grande:

Portanto, temos insistido em não entrar no debate de origem e destino de impostos, de redistribuição de impostos entre Estados, porque esse debate, feito em um período de recessão econômica, é o debate do cobertor curto: não há solução possível. Não vamos chegar a uma solução e, ao fim, não teremos uma reforma tributária. [PALOCCI, Ministro da Fazenda, na reunião de 09 out. 2003, na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal].

Palocci defendeu o projeto original do governo de reforma tributária e contestou várias queixas de senadores e representantes do empresariado quanto a um possível aumento da carga tributária em razão das mudanças previstas.

Alguns dos governadores também foram ouvidos em audiência pública na CCJ e aproveitaram a oportunidade para fazer diversas críticas ao texto que estava sendo construído no Senado. A maioria não demonstrou preocupação em reestruturar o ICMS, mas em obter mais receita para os seus estados, estando eles de acordo com a prorrogação da DRU e da CPMF.

O relator, o senador Romero Jucá, apresentou seu parecer, pela admissibilidade da PEC nº 74/2003, em 22 de outubro de 2003, declarando que estava mantendo 80% dos dispositivos que haviam sido aprovados na Câmara dos Deputados.¹³¹

Foram apresentadas 433 emendas ao texto. Após articulações do governo, a proposta foi aprovada pela comissão, em 29 de outubro de 2003, com votos vencidos dos

¹³¹ Manifestação feita pelo senador Romero Jucá, na reunião de 22 out. 2003, da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal.

senadores Jorge Bornhausen (PFL/SC), Rodolpho Tourinho (PFL/BA), César Borges (PFL/BA), José Jorge (PFL/PE), Tasso Jereissati (PSDB/CE) e Eduardo Azeredo (PSDB/MG).

O senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), de forma conjunta com outros senadores do PSDB, apresentou na comissão uma proposta global alternativa. A mudança tributária, na visão do senador, dar-se-ia em três fases: uma fase preliminar, visando ao ajuste fiscal das contas do governo federal a partir de 2004; uma segunda fase transitória, entre 2005 e 2006, com objetivo de aperfeiçoar e preparar o sistema; e uma terceira fase prevendo uma reforma estrutural por meio da implantação do IVA, a partir de 2007.¹³² Esse substitutivo de Tasso Jereissati inspirou a construção da forma como a reforma tributária seria fatiada.

Sobre o relatório aprovado na comissão, além da prorrogação da DRU e da CPMF, da repartição da Cide e a constitucionalização do fundo para compensar os estados com a desoneração das exportações, a proposta de Romero Jucá previa que, em 2007, deveria ocorrer uma revisão do sistema tributário nacional. Assim, o debate sobre a transição da cobrança da origem para o destino seria retomado em 2007, juntamente com a discussão a respeito da criação de um IVA, que englobaria os impostos sobre o consumo. Antes disso, em uma primeira etapa, deveria ocorrer a unificação da legislação do ICMS e definição de cinco alíquotas, cabendo ao Senado fixar as alíquotas e enquadrar os produtos. Na proposta da Câmara, o enquadramento das alíquotas dos produtos seria feito pelo Confaz.¹³³

Ademais, constava no relatório que os incentivos concedidos de 30 de abril a 30 de setembro estavam suspensos, cabendo aos governadores que quisessem mantê-los enviar solicitação por escrito ao Senado para validar; e isenção de impostos para insumos agrícolas, medicamentos, alimentos e energia elétrica de baixo consumo. O fundo de desenvolvimento regional, no valor de R\$ 2 bilhões, contemplaria as mesmas regiões definidas pela Câmara e os recursos seriam disponibilizados como financiamento à iniciativa privada, sendo definido em lei complementar um percentual do Orçamento da

¹³² Manifestação feita pelo senador Romero Jucá, na reunião de 29 out. 2003, da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal.

¹³³ Manifestação feita pelo senador Romero Jucá, na reunião de 22 out. 2003, da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal.

União destinado para infraestrutura, que deveriam ser utilizados como investimento nas regiões mais pobres.¹³⁴

Em 11 de dezembro de 2003, após um acordo entre o governo e a oposição, o Senado aprovou, em primeiro turno, o texto-base de uma nova versão do projeto de reforma tributária. Apenas quatro dos 67 senadores presentes, três do PFL e um do PDT, votaram contra a proposta. A aprovação em segundo turno ocorreu em 17 de dezembro de 2003, com 64 votos favoráveis e 5 contrários¹³⁵.

Só ficaram inalterados, permitindo promulgação imediata, os pontos de interesse imediato do Poder Executivo e dos governadores: a partilha das receitas da Cide, o fundo para compensar as perdas estaduais com o fim do ICMS sobre as exportações, a autorização para a criação do Simples Nacional e as prorrogações da DRU e da CPMF. Dessa forma, em 19 de dezembro de 2003, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 42, de 2003.

Um dos consultores legislativos entrevistados destacou a importância que teve para o governo aprovar as partes relativas à CPMF e à DRU. O principal objetivo do Executivo com a PEC nº 41/2003 teria sido alcançado:

Nessa de 2003, eu posso te dizer que o governo tinha realmente o interesse de prorrogar a CPMF e a DRU. Sem isso ele morreria no dia 1º de janeiro de 2004, o governo acabava, porque ele iria perder uma fonte de recursos muito importante, que era a CPMF e a DRU, que são um jeito de você ter uma flexibilidade de uso de recursos, algo muito importante naquela época. [...] De uma certa forma, o governo conseguiu o que queria. [Entrevista do 2, Consultor Legislativo da Câmara, 2020].

O entrevistado também ressaltou o papel do PSDB e do PFL, na liderança do senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), para a aprovação da CPMF e da DRU: “Quem deu uma sobrevida para o governo do PT foi o PSDB e o Antônio Carlos Magalhães. [...] Eles foram estadistas naquele momento.” (Entrevistado 2, Consultor Legislativo da Câmara, 2020).

¹³⁴ Essa foi uma das questões mais controversas no debate, pois os governadores queriam que o valor do fundo de desenvolvimento regional fosse repassado como investimento, de forma integral. O governo federal preferia centralizar a gestão e não queria desconsiderar esse valor no cálculo do superávit fiscal. Disponível em: TOSCANO, Camilo. Relator preserva “miolo da picanha” da reforma tributária. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 out. 2003. <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54637.shtml>. Acesso em: 30 ago. 2020.

¹³⁵ No segundo turno, o quinto voto contrário foi da senadora Heloísa Helena (PT-AL), que pertencia a uma ala opositora dentro do Partido dos Trabalhadores.

Os pontos relativos ao ICMS, sobre os quais não houve consenso entre as duas casas legislativas, foram deslocados para uma nova proposta (PEC nº 228/2004), que retornou à Câmara em janeiro de 2004.

5.3.3. Paralisia da proposta na Câmara dos Deputados

Na Câmara dos Deputados, a PEC nº 228/2004 teve sua admissibilidade aprovada pela CCJC (Relator Osmar Serraglio, PMDB/PR) e tramitou na Comissão Especial da Reforma Tributária. A presidência da comissão ficou com o deputado Mussa Demes (PFL/PI) e a relatoria com o deputado Virgílio Guimarães, tal como a comissão da PEC nº 41/2003.

Segundo um dos consultores legislativos entrevistados, que acompanhou a tramitação da matéria à época, a sensação era a de que, com o retorno do texto aprovado no Senado para a Câmara, a proposta teria uma tramitação célere na casa e seria aprovada logo, tendo em vista que muitos pontos já haviam sido debatidos pelos deputados.¹³⁶ Todavia, não foi o que ocorreu.

Em seu relatório,¹³⁷ apresentado em 23 de março de 2004, Virgílio Guimarães sugeriu o desdobramento da PEC. O substitutivo do relator foi aprovado por unanimidade na comissão. A PEC nº 228/2004 passou a versar, então, apenas sobre o aumento da partilha da Cide-Combustíveis e foi promulgada, vigorando como a Emenda Constitucional nº 44, de 2004. A PEC nº 255/2004, desmembrada da PEC nº 228/2004, continha o bloco de normas que estruturavam a reforma do ICMS.

Em 1º de junho de 2004, a comissão especial deliberou sobre a proposta e decidiu novamente pelo desmembramento da matéria, a fim de viabilizar a aprovação sua aprovação. A PEC nº 255/2004 gerou duas novas proposições: PECs nº 285/2004 e 293/2004.

Por falta de consenso, essas propostas também não conseguiram ser aprovadas (ARAÚJO, 2018). O tema da reforma tributária continuou presente na agenda pública, mas os conflitos em torno de uma proposta para mudanças no ICMS permaneciam insolúveis. A hipótese de um dos entrevistados é a de que o crescimento econômico

¹³⁶ Manifestação do Entrevistado 2, Consultor Legislativo da Câmara, 2020

¹³⁷ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=204614&filename=Tramitacao-PEC+228/2004. Acesso em: 15 fev. 2021.

observado a partir de 2004 possa ter contribuído para o desinteresse do governo em aprovar uma reforma ampla nos anos seguintes.¹³⁸

Embora o debate sobre a reforma tributária tenha prosseguido dentro do parlamento, a reforma ganharia força novamente apenas em 2008, quando o Governo Lula encaminhou sua segunda proposta.

5.4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A FASE 2

A PEC nº 41/2003 foi a proposta cujo processo legislativo mais avançou, tendo tido alguns de seus pontos aprovados nas duas casas do Congresso Nacional e transformados em emenda constitucional. Entretanto, os elementos centrais para uma reforma tributária, correspondentes às mudanças no ICMS, foram bloqueados e a maior parte dos projetos desmembrados do que restou dessa PEC ficaram paralisados na Câmara dos Deputados.

Com o rastreamento realizado, podemos apontar algumas das causas para a paralisia decisória dos pontos do ICMS. Em primeiro lugar, é preciso destacar o bloqueio constituído pelos conflitos distributivos entre os estados e os conflitos de crenças. As disputas de crenças entre os entes subnacionais foram um dos motivos para não se chegar a um acordo final para aprovar a proposta. Os governadores tinham percepções muito diferentes sobre as possíveis formas de resolver o problema do sistema tributário brasileiro, em especial, no que tange ao princípio da origem e destino, a concessão de benefícios fiscais e a gestão compartilhada de um novo imposto. Aprofundaremos nesses conflitos de crenças no capítulo 8, mas ressaltamos que na Fase 2 prevaleceram tanto os conflitos interfederativos horizontais, entre os estados, quanto os verticais, entre União e estados. Os conflitos entre os estados da região Sudeste (mais ricos) e os estados da região Norte e Nordeste (mais pobres) foram evidentes.¹³⁹ Não obstante, não se deve esquecer do papel dos estados mais beneficiados economicamente pelos incentivos fiscais em bloquear o fim desses benefícios.

A exigência de todas as partes era que a reforma tributária fosse neutra, isto é, nenhum ente federativo poderia perder receita ou arcar com custos maiores para que o projeto fosse aprovado. Na realidade, os governadores pressionavam a União por uma

¹³⁸ Manifestação do Entrevistado 2, Consultor Legislativo da Câmara, 2020.

¹³⁹ Esse fator de influência vai ao encontro dos achados de Lukik (2014).

descentralização maior das receitas. As negociações giravam em torno principalmente: da constitucionalização das compensações da Lei Kandir; da repartição da CPMF e da Cide com estados e municípios; e do valor e das regiões que seriam contempladas com o fundo de desenvolvimento regional, destinado a auxiliar a infraestrutura para investimentos em regiões mais pobres, tendo em vista a possibilidade de extinção dos incentivos fiscais.

Eventos observados na Fase 1 aguçaram as pressões por mais receitas nos estados. Os governadores mantinham a percepção de que a União havia acumulado muitos recursos. A visão era a de que o ente federal, desde a Constituição de 1988, havia aumentado a sua arrecadação, concentrando as receitas das contribuições, sem repartir as novas receitas com os entes subnacionais e que estados haviam perdido muita arrecadação com a desoneração das exportações prevista na Lei Kandir. Um dos entrevistados destacou esses dois problemas para uma reforma tributária:

Alguns problemas aconteceram desde 88, por conta dos fundos de participação dos estados e municípios. A União passou a concentrar muito a arrecadação nas contribuições. Se a gente pegar ali por volta de 97, 98 em diante, houve aumento da base de arrecadação da Cofins [...] houve um aumento de alíquota também, acho que, salvo engano, 2 ou 3 pontos percentuais. A CSLL também teve um redesenho de alíquotas nesse período. Enfim, a opção do governo federal me parece que, nesse caso, era não compartilhar com estados e municípios esse aumento de arrecadação. Acho que esse é o primeiro lado. O outro lado é que, por conta da Lei Kandir e aquela questão da desoneração de alguns produtos sujeitos a exportação, os estados argumentaram que tiveram grandes perdas de arrecadação [...] eles disseram que essas perdas não foram compensadas. [Entrevistado 4, Consultor Legislativo da Câmara, 2020].

Dessa forma, os governadores observaram na rodada de discussões sobre a reforma tributária realizada no primeiro Governo Lula uma oportunidade para reivindicar mais receitas. O único consenso existente entre todos os estados era a necessidade de a União partilhar, de alguma forma, mais recursos tributários com os governos subnacionais. Salienta-se que, em decorrência do alto grau de desconfiança dos entes subnacionais em relação à União, buscava-se constitucionalizar as compensações, da Lei Kandir e temia-se a postergação de qualquer assunto referente a ressarcimento de perdas devido a mudanças no ICMS, para uma lei complementar posterior à aprovação da emenda constitucional.

No que concerne às mudanças do ICMS, havia muitos dissensos entre os entes federativos e pouco espaço para resolução, dado que qualquer possibilidade de acordo para mudanças exigia compensações de perdas em um contexto de baixo crescimento econômico e de muitas amarras fiscais para os estados.

O governo federal expressava em suas declarações a falta de condições econômicas de atender a todas as demandas dos governadores. Alegava que, com as condições de baixo crescimento econômico, a União não poderia perder arrecadação. A questão é que importava ao novo governo assegurar o equilíbrio fiscal e a política econômica em voga, bem como preservar as contas públicas. Sendo assim, era de suma importância aprovar a prorrogação da DRU e tornar permanente a contribuição da CPMF ou prorrogá-la. Só que para contar com o apoio das bancadas estaduais no Congresso durante as votações, o governo federal chegou à conclusão de que teria que negociar com os representantes dos governos estaduais, fazendo concessões.

O Poder Executivo federal, possivelmente, também viu, na pressão da opinião pública e de setores do empresariado para o encaminhamento da reforma tributária, uma oportunidade para inserir na discussão medidas de ajuste fiscal por meio de instrumentos tributários. Para os pontos de maior interesse da União, as concessões oferecidas aos estados foram suficientes, porém não o foram para alterar de forma substancial a legislação do ICMS.

Ressalta-se que o Poder Executivo federal já havia apresentado uma proposta pouco ambiciosa de reforma tributária. A experiência e os acordos estabelecidos durante a Comissão Especial da PEC nº 175/1995, da qual o Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, tinha sido membro da mesa diretora e parlamentar atuante, teriam limitado as expectativas do governo com a reforma.

Em relação aos impostos sobre o consumo, a PEC nº 41/2003 restringiu-se a mudanças no ICMS, sem prever a constituição de um IVA ou inserir o ISS na simplificação, muito menos prever mudanças amplas para promover a progressividade do sistema. Além disso, no próprio ICMS, o governo não desejava discutir o tema conflituoso do princípio da origem e destino. No entanto, chama a atenção que o governo federal tenha decidido não tocar exatamente na mudança que atingiria mais os estados produtores, como São Paulo e Minas Gerais.

Estava prevista a unificação da legislação e a limitação dos incentivos fiscais concedidos pelos estados, o que afetaria, em grau maior, regiões em desenvolvimento que atraíram empresas para os seus territórios com a guerra fiscal. Essa alteração agradava ao estado de São Paulo. Um dos indícios trazido pela pesquisa e que pode ser melhor estudado em trabalhos futuros, é que as crenças desse estado tiveram um peso maior na elaboração do texto inicial encaminhado pelo Executivo. Entretanto, o texto enfrentou críticas e mudanças na Câmara e no Senado, o que levou a seu fatiamento e

descaracterização. Avalia-se que, no geral, as crenças da região Sudeste tiveram prevalência nos acordos entre o Executivo com os governadores.

Ao final, tendo sido promulgados a partilha das receitas da Cide, o fundo de compensação da Lei Kandir e as prorrogações da DRU e da CPMF, assim como medidas elevando a Cofins e a CSLL, conclui-se que as mudanças tributárias ocorridas no período foram do tipo *layering* (acréscimo em camadas) (MAHONEY, THELEN, 2010), uma vez que houve a adição de novas regras, sem substituir a estrutura do ICMS, principal problema do sistema tributário. Dada a aprovação dessas medidas pontuais, houve desinteresse por parte do Poder Executivo em enfrentar os problemas inerentes à reforma tributária nos anos seguintes.

No âmbito do Legislativo, também houve espaço para outros pontos de bloqueio. Antes de apontar os fatores de bloqueio da reforma no Congresso, é preciso frisar o aproveitamento que a nova comissão especial fez dos trabalhos das comissões de reforma tributária anteriores. O relator Virgílio Guimarães (PT/MG) utilizou o acervo dessas comissões e estudou o último substitutivo do deputado Mussa Demes para auxiliar na elaboração de seu texto e avançar com mais celeridade nos debates, reduzindo o número de audiências públicas na comissão especial.

Voltando para os pontos de paralisia do ICMS, destacamos primeiramente que o nível de relativo consenso observado para a votação do relatório final da comissão especial da proposta de FHC não foi visto na comissão especial de 2003. As divisões partidárias ficaram mais evidentes, especialmente em razão das ações de bloqueio do PFL e do PSDB, partidos de oposição. Ademais, para conseguir aprovar o substitutivo de Virgílio Guimarães, os partidos da base tiveram que substituir os titulares da comissão que se posicionavam contra a matéria por deputados que seguiriam a orientação do partido, apesar do peso dos interesses regionais e críticas ao texto.

No plenário da Câmara dos Deputados, o governo conseguiu articular sua base e aprovar o substitutivo, apesar das divergências federativas e críticas do empresariado. Esse resultado também é fruto das novas alianças partidárias estabelecidas pelo governo Lula, que ampliaram e fortaleceram sua base de sustentação no Congresso Nacional. Acredita-se que esse resultado na Câmara dos Deputados demonstra a presença de diferentes lógicas de ação parlamentar (ARNOLD, 1990). Os interesses partidários e federativos estiveram claramente presentes no comportamento legislativo. Os interesses regionais foram preponderantes nas comissões legislativas, já os interesses partidários prevaleceram no ambiente do plenário.

Observa-se assim que os parlamentares têm distintas preferências que não são fixas e dependem de cálculos de custo e benefício, do contexto e do padrão de interação entre os atores (ARNOLD, 1990). Isso não quer dizer que não houve parlamentares agindo segundo seus interesses federativos ou mesmo dos setores que representam, mas que a prevalência dos interesses partidários no plenário permitiu a aprovação da matéria na Câmara. Não podemos deixar de citar que para isso foi essencial a ação dos líderes partidários da Câmara e do presidente da casa (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), que atuaram de forma coordenada com a orientação do governo, o qual desejava aprovar a matéria com urgência e encaminhá-la ao Senado para uma solução final.

Um dos entrevistados que acompanhou os debates da PEC nº 41/2003 falou um pouco sobre a influência não explícita do governador de São Paulo junto à bancada de parlamentares do estado para bloquear a agenda da reforma tributária na Câmara dos Deputados em 2003. O discurso do consultor legislativo salienta também as diferentes lógicas do comportamento parlamentar, ao apresentar exemplo de como um deputado do estado de São Paulo e da base governista poderia ter atuado diante da simultaneidade de suas preferências regionais e partidárias:

Na reforma do Lula de 2003, por exemplo, na tentativa de bloquear, não precisou o governador chegar e dizer para bancada do PT de São Paulo: “não vota” [...]. Não há essa necessidade de explicitar. Mas você percebe claramente uma falta de protagonismo né, de partidos que estariam mais alinhados ao governo e são do estado, [...] o deputado diz: “na hora que for para o plenário, eu voto, afinal de contas eu sou do partido do governo, mas eu não vou fazer aqui nenhum cavalo de batalha para botar isso aqui no plenário”. [Entrevistado 2, Consultor Legislativo da Câmara, 2020].

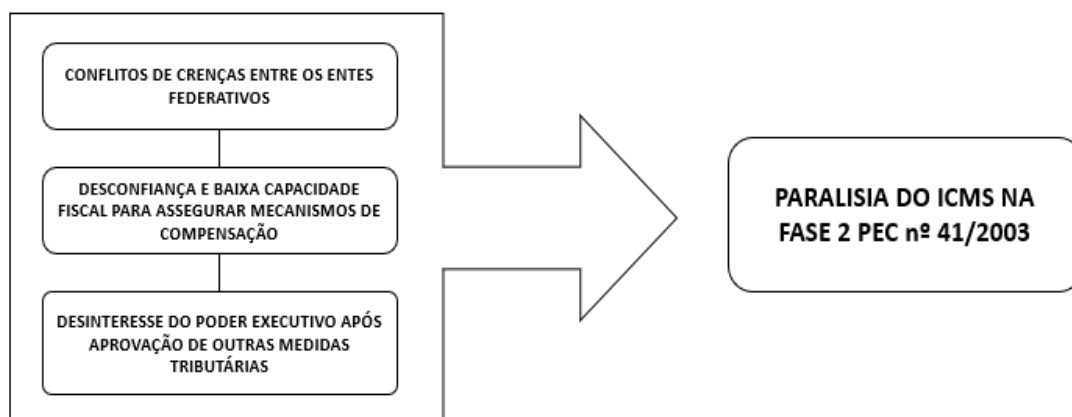
Quanto ao Senado, levando-se em conta o peso dos interesses federativos naquela casa, os quais se expressam pela representação paritária dos estados e grande presença de ex-governadores (NEIVA; SOARES, 2013), constatou-se, com a leitura das notas taquigráficas e das notícias publicadas no período, preocupação dos senadores com as questões federativas, bem como a relevância dos interesses dos representantes de estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste para os resultados da reforma tributária.

Destaca-se que as discordâncias observadas entre governadores e senadores em audiência pública ocorrida no Senado, no que se refere a algumas crenças sobre a reforma tributária, indicam que nem sempre os interesses federativos serão idênticos entre senadores e governadores do mesmo estado. Entre os motivos para isso estão o fato de alguns senadores serem rivais políticos dos governadores e do Senado desejar ser protagonista das deliberações que envolvem o federalismo fiscal. No entanto, a defesa dos interesses dos estados não exclui comportamentos de caráter nacional ou partidário

dos senadores. Diferentes racionalidades estão presentes no espaço do Senado também, como verificado na aprovação da Emenda Constitucional nº 42, de 2003, e no acordo com o Executivo para fatiar a proposta.

Por fim, constata-se que o contexto econômico e os conflitos distributivos tornaram a manutenção do *status quo* do ICMS a solução mais adequada para aquele momento. Havia muita preocupação quanto às possíveis perdas para os entes federativos, em virtude das alterações propostas para o ICMS. A Figura 10 resume os principais fatores descritos que influenciaram a paralisação decisória da Fase 2. Observa-se que os fatores estão interrelacionados.

Figura 10 - Fatores para a paralisação do ICMS na Fase 2



Fonte: elaboração da autora.

6. FASE 3: PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 233/2008

O Governo Lula apresentou uma segunda proposta de reforma tributária em 2008, em um novo contexto político e econômico. Este capítulo destina-se a analisar o processo legislativo desse novo texto, a Proposta de Emenda à Constituição nº 233/2008 (PEC nº 233/2008). Apresentaremos a codificação dessa proposta, bem como os eventos relacionados e a tramitação da proposta na Câmara dos Deputados. A análise se concentra nos pontos relativos ao ICMS e ao federalismo.

O relato e a cronologia dos eventos foram feitos com base em informações constantes nas dezenove notas taquigráficas encontradas no banco de dados da Câmara dos Deputados, nas entrevistas realizadas e em matérias jornalísticas publicadas no período. A PEC nº 233/2008 foi mais uma tentativa de reestruturar o ICMS no Brasil que não conseguiu ser finalizada. A proposta foi aprovada na comissão especial, mas não chegou a ser pautada no plenário da Câmara dos Deputados. Nas próximas seções, entenderemos o processo por trás dessa paralisa decisória.

6.1. EVENTOS RELACIONADOS

A política econômica brasileira sofreu grande mudança no segundo Governo Lula (2007-2010) ao tornar-se mais desenvolvimentista. De acordo com Barbosa e Souza (2010), as principais visões sobre economia no governo Lula poderiam ser divididas em duas vertentes: uma mais próxima do chamado consenso neoliberal de política econômica, predominante entre 2003 e 2005; e outra defensora de um papel mais ativo do Estado no desenvolvimento econômico e social, prevalecente a partir de 2006. Essa diferença remete ao elemento do *deep core* incluso no código de análise desenvolvido para esta pesquisa.

Após episódios como o ajuste recessivo de 2003, a recuperação do crescimento econômico verificado em 2004 e a quitação da dívida junto ao FMI em 2005, o Brasil teve desaceleração no seu crescimento e um aumento na taxa real de juros ao final de 2005. As respostas oferecidas pela ala neoliberal do governo para estimular a economia passaram a ser vistas como insuficientes (BARBOSA; SOUZA, 2010). Assim, em 2006, com a saída de Antônio Palocci do Ministério da Fazenda, Lula decidiu indicar para o cargo Guido Mantega, cujo perfil era mais desenvolvimentista.

O grupo que Mantega representava defendia três linhas de atuação para o governo federal: a adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento; a aceleração do desenvolvimento social com o aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo (BARBOSA; SOUZA, 2010). A aprovação de uma reforma tributária “mais ousada” também havia sido colocada como um dos planos para estimular o crescimento econômico do país.¹⁴⁰

Convém salientar que a política econômica liberal não havia sido abandonada. O governo compatibilizava a política desenvolvimentista com o tripé macroeconômico adotado desde o governo FHC e outros instrumentos econômicos (CORSI, 2016). Na política tributária, por exemplo, o governo federal manteve sua visão predominantemente liberal (OLIVEIRA, 2018).

O tema da reforma tributária ainda estava presente no Congresso Nacional. Proposições estavam travadas na Câmara, mas havia pressão da imprensa, de especialistas, sindicatos e do empresariado para que o governo e os parlamentares retomassem as discussões iniciadas em 2003. A constante necessidade de utilizar instrumentos tributários disfuncionais para fazer ajustes pontuais na economia mantinha o assunto presente no debate público. Por outro lado, Congresso e Executivo não conseguiam fechar acordo para avançar com as matérias que tramitavam pela casa. A alteração de paradigma da política econômica (LUKIC, 2014), a mudança da equipe econômica do governo – *turnover* – (KINGDON, 2003) e o retorno das discussões sobre as prorrogações da DRU e da CPMF impulsionariam o tema na agenda governamental novamente.

Um dos eventos mais relevantes ocorridos nessa fase foi a extinção da cobrança da CPMF. Em 13 de dezembro de 2007, o Senado rejeitou a proposta de prorrogação da contribuição até 2011, determinando sua extinção a partir de 1º de janeiro de 2008 (OLIVEIRA, 2020). Foi uma grande derrota para o governo. No início de 2007, em razão do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), uma das prioridades do segundo mandato de Lula, o governo havia optado por não enviar imediatamente a proposta de renovação da CPMF ao Congresso Nacional, preferindo incluir mais uma vez

¹⁴⁰ MATAIS, Andreza; RIBEIRO, Ana Paula. Governo quer encaminhar proposta “ousada” de reforma tributária. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 nov. 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86688.shtml>. Acesso em: 25 ago. 2020.

tal questão em uma proposta mais geral de reforma tributária, a ser enviada ao Legislativo na metade daquele ano (BARBOSA; SOUZA, 2010). De acordo com Barbosa e Souza (2010), essa opção acabou sendo problemática, pois o governo não conseguiu fechar um acordo para reforma tributária em 2007 e demorou a posicionar-se sobre a possibilidade de redução da alíquota da CPMF, o que também prejudicou o andamento da matéria no Legislativo.

O fim da CPMF levou o governo a aumentar as alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), com vistas a recompor parcialmente sua receita fiscal e evitar um aumento explosivo da demanda agregada (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Apesar da rejeição da CPMF, o Poder Executivo conseguiu aprovar a prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) até 2011. A oposição chegou a ameaçar não votar a matéria, mas decidiu aderir à DRU depois que o governo apresentou uma lista de compromissos que seriam cumpridos nos meses seguintes, entre os quais retomar a discussão da reforma tributária.¹⁴¹

Outro evento de impacto para a agenda tributária ocorrido nessa fase foi a crise internacional de 2008. Entre os efeitos da crise para o Brasil, podem ser ditados a intensificação da redução nos preços internacionais das *commodities*, a depreciação do câmbio, a queda no investimento e a desaceleração do crescimento do consumo (BARBOSA; SOUZA, 2010). Algumas das medidas tributárias adotadas para atenuar a crise foram a redução do IPI sobre carros novos e do IOF nas operações de crédito das pessoas físicas, e a modificação das alíquotas do IRPF para fortalecer a demanda interna (OLIVEIRA, 2020).

Após a derrota na CPMF, Lula havia decidido não mais apresentar proposta de emenda constitucional até o fim do seu mandato. O Presidente teria feito uma avaliação de que não tinha maioria estável para enfrentar batalhas polêmicas com a oposição tucano-democrata. A exceção seria a apresentação de uma proposta de reforma tributária, uma promessa feita durante as negociações fracassadas da CPMF.¹⁴² Apesar de reconhecer as dificuldades dentro do Congresso e os riscos de paralisia das atividades

¹⁴¹ GUERREIRO, Gabriela. Senado aprova prorrogação da DRU após acordo entre base e oposição. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 dez. 2007. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u356681.shtml>. Acesso em: 25 ago. 2020.

¹⁴² Lula desiste de apresentar mudanças na Constituição. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 jan. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/01/359524-lula-desiste-de-apresentar-mudancas-na-constituicao.shtml>. Acesso em: 26 ago. 2020.

legislativas com o calendário das eleições municipais, Lula fez apelos ao Congresso e reuniu-se com setores da sociedade para discutir mais uma vez a reforma.

Em 28 de fevereiro de 2008, o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, entregou ao Congresso Nacional a nova proposta de reforma tributária do Governo Lula. Chama a atenção o trabalho realizado pelo Ministro da Fazenda, Guido Mantega, e pelo Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Bernard Appy, para expor minuciosamente o projeto a setores produtivos, líderes sindicais, parlamentares, ministros e governadores antes e durante a tramitação da matéria no Legislativo. O Ministro das Relações Institucionais, José Múcio Monteiro, também atuou nas articulações com o Congresso Nacional.

Na próxima seção, apresentaremos as principais crenças relacionadas ao ICMS contidas na nova proposição legislativa do Executivo.

6.2. A PEC N° 233/2008

Os objetivos principais da Proposta de Emenda à Constituição n° 233, de 2003, (PEC n° 233/2008), de acordo com a Mensagem encaminhada pelo Poder Executivo,¹⁴³ eram simplificar o sistema tributários nacional, avançar no processo de desoneração tributária e eliminar distorções que prejudicassem o crescimento da economia brasileira e a competitividade das empresas. Um dos principais focos era o combate à guerra fiscal entres os estados. Abaixo, listamos algumas das mudanças propostas para o sistema tributário:

- a) Criação de um IVA Federal (imposto sobre operações com bens e prestação de serviços), unificando Cofins, PIS, Cide-Combustível; e incorporação da Contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) ao Imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ);
- b) Substituição do ICMS por um novo imposto de mesma natureza, com legislação unificada nacionalmente e competência conjunta dos estados e do Distrito Federal;

¹⁴³ O texto pode ser visualizado em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=540729&filename=PEC+233/2008. Acesso em: 18 mar. 2021.

- c) O ICMS pertenceria preponderantemente ao estado de destino da mercadoria ou serviço, ficando o equivalente à incidência de 2% do imposto para o estado de origem nas operações e prestações interestaduais;
- d) A iniciativa da lei complementar do ICMS caberia ao Presidente da República, a um terço dos senadores ou a um terço dos governadores ou das Assembleias Legislativas, sendo que nessas hipóteses deveriam estar representadas todas as regiões do país;
- e) Resolução do Senado Federal, de iniciativa de um terço dos senadores ou de um terço dos governadores, aprovada por três quintos de seus membros, estabeleceria as alíquotas do imposto, definindo também a alíquota padrão;
- f) Regulamentação unificada do imposto e editada por um órgão colegiado dos estados e do Distrito Federal, delineado nos moldes do Confaz, cabendo a esse “novo Confaz” propor ao Senado Federal o enquadramento de bens e serviços nas alíquotas diferentes da alíquota padrão;
- g) Lei complementar definiria as mercadorias e serviços que poderiam ter sua alíquota aumentada ou reduzida por lei estadual, bem como os limites e condições para essas alterações;
- h) Criação de um Fundo de Equalização de Receitas (FER), por lei complementar, de modo a promover uma migração segura do antigo sistema tributário ao novo que se pretendia implementar, sendo que os recursos do FER deveriam ser utilizados de forma decrescente para a compensação dos estados pela desoneração das exportações e de forma crescente para a equalização dos efeitos da reforma tributária;
- i) Instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) com a destinação de montante equivalente a 4,8% da receita de IR e IPI, considerando o modelo de partilha vigente, incluindo possibilidade de aplicação de até 5% dos recursos nas regiões menos desenvolvidas das regiões Sul e Sudeste e previsão de que pelo menos 60% dos recursos do FNDR seriam aplicados em financiamentos ao setor produtivo;
- j) Isenções ou quaisquer incentivos ou benefícios fiscais vinculados ao ICMS seriam definidos pelo novo Confaz e deveriam ser uniformes em todo território nacional, salvo no caso de hipóteses relacionadas aos regimes especiais de micro e pequenas empresas e a regimes aduaneiros especiais, que seriam definidas em lei complementar.

- k) Os estados que viessem a dar continuidade às políticas de renúncia de receitas no âmbito da guerra fiscal não teriam direito aos recursos do FER, sujeitando-se também à interrupção do recebimento de transferência dos recursos do FPE e do FNDR;
- l) Mudança no critério de partilha do ICMS com os municípios, a fim de eliminar distorções existentes;
- m) O novo ICMS vigoraria a partir de 1º de janeiro do oitavo ano subsequente ao da promulgação da Emenda, sendo que: no período de transição, o ICMS teria suas alíquotas interestaduais gradativamente reduzidas, aproximando-se da aplicação da preponderância do princípio do destino; as alterações relacionadas à esfera federal estavam previstas para entrar em vigor no segundo ano subsequente ao da aprovação da PEC; e o percentual da destinação de recursos ao FNDR também seria aumentado gradativamente.

Passemos agora para a análise do texto inicial da PEC, de acordo com o código de análise documental desta pesquisa. O Quadro 6 apresenta o resultado da codificação.

Quadro 6 - Codificação da PEC nº 233/2008

CODIFICAÇÃO		
CRENÇAS		PEC nº 233/2008 - Texto Inicial
DEEP CORE	DC1 – Visão sobre o Papel do Estado na economia	DC1.1 – Visão liberal
POLICY CORE	PC1 – Relações entre os entes subnacionais	PC1.3 Coordenação com maior poder de decisão aos entes subnacionais
	PC2 – Federalismo Fiscal	PC2.4 Ênfase nos estados e municípios
	PC3 – Agenda Prioritária para uma Reforma Tributária	PC3.1 - Reforma dos impostos sobre o consumo
	PC4 – Equilíbrio Horizontal	PC4.1 – Princípio do destino
	PC5 – Concessão de benefícios fiscais	PC5.3 Autonomia para a concessão de benefícios fiscais para determinados setores, produtos e regiões
SECONDARY ASPECTS	SA1 – Modelo de Imposto sobre o Valor Agregado	SA1.5 IVA dual

	SA2 – Arena de coordenação	SA2.4 Criação de um novo órgão gestor, sem a participação da União
	SA3 – Mecanismo de transição	SA3.1 Criação de um fundo de compensação
	SA4 – Fundo de Desenvolvimento Regional	SA4.1 Criação de um fundo de desenvolvimento regional financiado por recursos federais
	SA5 – Tributação Ambiental	SA5.2 Bonificações para aqueles que buscam alternativas sustentáveis ao desenvolvimento de suas atividades

Fonte: elaboração da autora.

O governo federal adotou uma visão liberal (DC1.1) sobre o papel do Estado na economia, tendo em vista o foco na eficiência e simplificação do sistema e o objetivo central de estimular a atividade econômica e a competitividade do país. Observa-se então que, apesar da mudança de paradigma na política econômica no segundo mandato do governo, a orientação para a política tributária continuou sendo predominantemente liberal. Os tópicos da PEC que diziam respeito ao IRPJ visavam a uma maior simplificação tributária, sem introdução do princípio da progressividade. Dessa forma, essas modificações específicas no IRPJ não alteram o posicionamento (PC3.1) prevalecente na proposta, no qual a agenda prioritária para a reforma tributária está nos impostos sobre o consumo.

A posição encontrada na proposta para relação entre os entes federativos foi a PC1.3, uma vez que a proposta prevê certa autonomia ao permitir que os estados possam aumentar ou reduzir as alíquotas do ICMS. Segundo a justificativa da PEC, a previsão resguardaria um espaço de autonomia para os estados terem gerência sobre o tamanho de suas receitas, ao preservar um poder de recomposição de arrecadação. As prerrogativas estabelecidas para o novo Confaz também evidenciam essa postura.

A proposição de criar um IVA Federal e unificar a legislação do ICMS demonstra uma tendência para um IVA dual (SA1.5), mas incompleto, pois não há menção à junção do ISS ao ICMS. No entanto, o IVA-F incluiu em sua base a prestação de serviços.

A PEC mantém inalterados os percentuais previstos para os diversos fundos de partilha federativa, após a criação do IVA-Federal. Acredita-se que o texto tem propensão, com limitações, para o posicionamento PC2.4, em virtude da proposta de alteração da base de cálculo da partilha dos tributos federais com estados e municípios.

O IVA Federal passaria a compor essa base. Reforçando esse posicionamento, o Ministério da Fazenda introduziu também no texto uma demanda de entidades municipalistas, ao modificar o critério de partilha municipal da parcela do ICMS, no intuito de reduzir os desequilíbrios na distribuição dos recursos entre os municípios.

Reconheceu-se na PEC a gravidade para a economia do país da prática da guerra fiscal. Sendo assim, foram inseridos dispositivos para atenuar esse quadro. Propõe-se a uniformização de isenções, incentivos ou benefícios fiscais no território nacional, o que demonstra inclinação para a postura PC5.3, já que alguns bens poderiam ter benefícios, mas deveriam ser uniformes nacionalmente. Também há intenção de instituir um modelo de desenvolvimento regional mais eficaz que a atração de investimentos através da guerra fiscal, a qual reflete a postura SA4.1. No que concerne ao princípio da origem e destino, o projeto está direcionado para a prevalência do princípio do destino (PC4.1).

Como a arena principal de regulamentação e coordenação do ICMS, foi prevista a criação de um órgão colegiado, formado pelos estados, conforme a postura SA2.4. A esse “novo Confaz”, competiria: editar a regulamentação do novo ICMS, autorizar a transação e a concessão de anistia, remissão e moratória; estabelecer critérios para a concessão de parcelamento de débitos fiscais; fixar as formas e os prazos de recolhimento do imposto; estabelecer critérios e procedimentos de controle e fiscalização extraterritorial; e propor o enquadramento de bens e serviços nas alíquotas, bem como outras atribuições definidas em lei complementar. Desse modo, mesmo com a manutenção das prerrogativas do Senado em relação à definição dos limites e do enquadramento de mercadorias e serviços nas alíquotas do ICMS, a regulamentação seria feita, em boa medida, pelo “novo Confaz”.

A criação de um Fundo de Equalização de Receitas (FER) como mecanismo de transição e compensação para o novo sistema denota o posicionamento SA3.1. A mudança seria gradual e a médio prazo. Em relação à última categoria do código de análise documental, relativa à tributação ambiental, foi inserido um item que revela a crença SA5.2, ao propor subsídios a preços ou transporte de álcool combustível e gás natural e derivados de petróleo e o financiamento de projetos ambientais.

Mediante a análise do texto, constata-se que a PEC nº 233/2008 buscou solucionar alguns dos conflitos observados nos períodos anteriores e fazer ajustes técnicos para viabilizar mecanismos de transição, trazendo alternativas à política de incentivos fiscais realizada principalmente por regiões mais pobres. A proposta não visava resolver todos

os problemas do sistema tributário, mas foi mais a fundo nos conflitos do ICMS que as proposições anteriores apresentadas pelo Poder Executivo.

O Secretário da Política Econômica do Ministério da Fazenda, Bernard Appy, um dos formuladores e articuladores da PEC, enunciou que ela não era o projeto ideal do ponto de vista técnico, mas uma tentativa de resolver ao máximo as distorções e ter o mínimo de resistência política ao projeto.¹⁴⁴ Appy deixou claro que o projeto estava focado em resolver problemas dos tributos indiretos, ou seja, da tributação de bens e serviços e não questões relacionadas à progressividade do sistema tributário. Na visão de Appy, o problema de progressividade não era um problema de desenho de estrutura do sistema tributário, mas sim de alíquotas e formas de cobrança, assunto de legislação infraconstitucional.¹⁴⁵

6.3. O PROCESSO LEGISLATIVO

A primeira etapa da PEC nº 233/2008 na Câmara dos Deputados, como previsto regimentalmente, foi a análise de admissibilidade pela Comissão de Constituição de Justiça e de Cidadania (CCJC). O presidente da colegiado, deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ), escolheu para relatar a proposta o deputado Leonardo Picciani (PMDB/RJ).

No âmbito dessa comissão, foi realizada uma audiência pública para debater a matéria, que contou com a presença, entre outros convidados, de Bernard Appy. Nessa ocasião, o deputado Paulo Bornhausen (DEM/SC) questionou o motivo de o governo ter optado por encaminhar um novo texto ao Congresso e não ter utilizado o parecer do deputado Virgílio Guimarães (PT/MG) que tramitava na casa e estaria pronto para ser votado.¹⁴⁶

Cumprido destacar que, em 09 de abril de 2007, Virgílio Guimarães apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2007 (PEC 31/2007), um projeto de reforma tributária do ICMS. Um dos consultores legislativos entrevistados disse que, em 2007, depois de todo esforço em aprovar o texto da reforma tributária que havia retornado do

¹⁴⁴ OLIVEIRA, Deise de. Appy descarta aumento de carga tributária e prejuízo a Estados com reforma. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 fev. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2008/02/377392-appy-descarta-aumento-de-carga-tributaria-e-prejuizo-a-estados-com-reforma.shtml>. Acesso em: 26 ago. 2020.

¹⁴⁵ Manifestação feita pelo Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, na reunião de 20 mai. 2008, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

¹⁴⁶ Manifestação feita pelo deputado Paulo Bornhausen, na reunião de 26 mar. 2008, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

Senado Federal em 2004, Virgílio Guimarães havia percebido que não haveria condições de votar as PECs provenientes da PEC nº 41/2003. O deputado decidiu então reunir na PEC nº 31/2007 os principais elementos do debate sobre o ICMS realizado no Legislativo ao longo de quatro anos:

O Virgílio chega em 2007 e fala: “por algum motivo eu perdi”. Ai ele vai e registra na PEC 31 de 2007, que ele achava que era o estado da arte de tudo que havia conseguido. Segundo a concepção dele, ele tinha chegado no limite da negociação e aquilo é o que havia conseguido com seus colegas deputados [Entrevistado 2, Consultor Legislativo da Câmara, 2020].

O próprio deputado discorreu sobre isso na justificativa da PEC nº 31/2007¹⁴⁷. Consta no documento que a proposta expressava um amplo leque de discussões e acordos suprapartidários, consolidava o resultado dos esforços empreendidos em relação à reforma tributária na legislatura precedente e oferecia alternativa para a conflituosa matéria da unificação do ICMS.

Na audiência pública realizada na CCJC, Bernard Appy respondeu à indagação do deputado Paulo Bornhausen dizendo que o projeto do deputado Virgílio Guimarães teria sido fonte importante para a elaboração da proposta que estava sendo apresentada, mas que o governo teria amadurecido ao longo dos últimos anos, avançando na concepção do que deveria ser o desenho da reforma tributária.¹⁴⁸

Essa declaração de Bernard Appy fortalece a hipótese levantada por um dos entrevistados desta pesquisa, no que diz respeito ao governo federal não ter optado em dar andamento aos trabalhos que vinham sendo realizados por Virgílio Guimarães na Câmara dos Deputados:

A leitura que eu faço é a seguinte, quando a gente pensa no Poder Executivo, a gente pensa no Poder Executivo como um ente único, [...] eventualmente mudou o Ministro da Fazenda – hoje chamado Ministro da Economia - muda o Secretário de Política Econômica. Mais ou menos o que a gente fala às vezes de decisão judicial, cada cabeça uma sentença. Acredito que não se veja com muita simpatia, com bons olhos, a continuidade de uma determinada agenda, mesmo que tenha sido iniciada pelo próprio governo. Mesmo que a gente pegue dois governos do Presidente Lula. No primeiro governo, o Ministro era o Antônio Palocci e, logo depois, no segundo momento, eu acredito que talvez fosse o Guido Mantega. Então eu acho que isso já é um indicativo de que, dependendo do perfil do ministro, ele pode estar interessado em determinado assunto da agenda tributária ou não. Pode ter um perfil mais liberal, mais desenvolvimentista. Acho que o Guido caía um pouco nesse segundo grupo e o Palocci talvez no primeiro [Entrevistado 4, Consultor Legislativo da Câmara, 2020].

¹⁴⁷ O texto pode ser visualizado em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=449540&filename=PEC+31/2007. Acesso em: 11 mar. 2021.

¹⁴⁸ Manifestação feita pelo Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, na reunião de 26 mar. 2008, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

Dessa forma, a mudança de paradigma da política econômica (LUKIC, 2014), abordada na seção 6.1 deste capítulo, pode ter incentivado o envio de uma nova proposta de reforma tributária do Executivo, não obstante todas as etapas legislativas que teriam de ser enfrentadas novamente.

Outra questão a ser levantada, e que pode ter influenciado também o distanciamento de Virgílio Guimarães da liderança do debate da reforma tributária na Câmara, foram os desentendimentos do deputado com o seu partido, o PT, e o Palácio do Planalto, devido às eleições para a presidência da Câmara dos Deputados em 2005. Naquele ano, o governo tinha como candidato o deputado Luiz Eduardo Greenhaugh (PT/SP). Virgílio ficou insatisfeito com a indicação e decidiu concorrer à presidência da Câmara, contrariando a determinação do seu partido. A disputa culminou com a vitória de Severino Cavalcanti (PP/PE). Por conta da candidatura avulsa, Virgílio Guimarães teve seus direitos partidários suspensos por doze meses pelo Diretório Nacional do PT.¹⁴⁹ Isso certamente impactou na relação do deputado com o Palácio do Planalto e em sua capacidade de conduzir negociações políticas na Câmara em nome do governo federal.

Retomando para a tramitação da PEC nº 233/2008 na CCJC, o deputado Leonardo Picciani apresentou seu relatório¹⁵⁰, em 27 de março de 2008, com alterações significativas no texto, entre as quais: o poder de iniciativa da lei complementar do novo ICMS seria estendido a membros da Câmara dos Deputados; o enquadramento das mercadorias e serviços às alíquotas passaria a ser feito por resolução, perdendo o Confaz a prerrogativa de reduzir e restabelecer as alíquotas do tributo; e o ICMS do petróleo e da energia elétrica seria tributado nos estados produtores e não no destino, eliminando a regra que determinava que o produto da arrecadação nesses casos ficaria integralmente com o estado de destino. Essa mudança beneficiaria entre outras regiões, o Rio de Janeiro, estado de origem do relator. Para ele, o projeto como se encontrava não era isonômico e feria a separação de poderes e o pacto federativo.

Alguns deputados criticaram o relatório durante reunião da CCJC, argumentando que o relator teria excedido em sua competência e avançado inadequadamente para questões de mérito. Os deputados José Eduardo Cardozo (PT/SP) e José Genoíno (PT/SP)

¹⁴⁹ PEREIRA, Liésio. PT define punição de 12 meses para Virgílio Guimarães. **Agência Brasil**. Brasília, 22 mai. 2005. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2005-05-22/pt-define-punicao-de-12-meses-para-virgilio-guimaraes>. Acesso em: 12 mar. 2021.

¹⁵⁰ O texto pode ser visualizado em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=548034&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+233/2008. Acesso em: 12 mar. 2021.

apresentaram dois destaques ao relatório para preservar a redação tal como havia sido encaminhada pelo Executivo.¹⁵¹ O relator teria minimizado as divergências ao afirmar que os deputados do PT de São Paulo estariam atuando naquela comissão na defesa dos benefícios para o estado e não com uma posição partidária.¹⁵² O deputado também relatava que teria se reunido por diversas vezes com integrantes da equipe econômica do governo e que eles concordaram com o seu parecer.¹⁵³

Outros integrantes da CCJC apoiavam a alteração, uma vez que, além do Rio de Janeiro, poderia beneficiar estados como Paraná, Rio Grande do Norte, Sergipe, Bahia e Espírito Santo.¹⁵⁴ Contudo, as defesas mais enfáticas sobre o tema eram provenientes da bancada do Rio de Janeiro:

E quero louvar o esforço feito pelo Deputado da minha bancada, do meu Estado, Deputado Leonardo Picciani, que, num trabalho hercúleo, trouxe propostas que devem, sim, ser reconhecidas por parte deste Plenário, que é a questão fundamental, que foi subtraída dos Estados quando da Constituinte de 1988, em que prevaleceu o ponto de vista de São Paulo: a eletricidade e o petróleo, de forma excepcional, passaram a ter cobrados o seu imposto no lugar de consumo, e não no lugar de produção, conforme se dá com todos os outros produtos no Brasil, criando uma excepcionalidade que prejudica em muito a Federação brasileira [ITAGIBA, Deputado Federal, na reunião de 02 abr. 2003, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados].

O deputado Leonardo Picciani também mantinha conversas com o senador Francisco Dornelles (PP/RJ), da bancada do Rio de Janeiro e relator da Subcomissão Temporária de Reforma Tributária do Senado.¹⁵⁵ Essa subcomissão havia sido instalada no Senado em 12 de abril de 2007 e era presidida pelo senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), visando avaliar a funcionalidade do sistema tributário nacional e analisar a reforma tributária.

¹⁵¹ Manifestação feita pelo deputado José Eduardo Cardozo, na reunião de 02 abr. 2008, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania na Câmara dos Deputados.

¹⁵² GUERREIRO, Gabriela; GIRALDI, Renata. Base se divide sobre a proposta de ICMS sobre o petróleo na reforma tributária. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u388220.shtml>. Acesso em: 26 ago. 2020.

¹⁵³ GIRALDI, Renata. Relator da reforma tributária faz mudança no texto que beneficia o Rio de Janeiro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 mar. 2008. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u386099.shtml>. Acesso em: 27 ago. 2020.

¹⁵⁴ GUERREIRO, Gabriela; GIRALDI, Renata. Base se divide sobre a proposta de ICMS sobre o petróleo na reforma tributária. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u388220.shtml>. Acesso em: 26 ago. 2020. GUERREIRO, Gabriela; GIRALDI, Renata. Base se divide sobre a proposta de ICMS sobre o petróleo na reforma tributária. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u388220.shtml>. Acesso em: 26 ago. 2020.

¹⁵⁵ GIRALDI, Renata. Governistas tentam ganhar tempo para aprovar relatório da reforma tributária na CCJ. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 mar. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u385709.shtml>. Acesso em: 27 ago. 2020.

A subcomissão do Senado realizou entre 2007 e 2008 várias reuniões temáticas, ouvindo autoridades e especialistas. O Ministro da Fazenda e o Secretário de Política Econômica compareceram à subcomissão para apresentar a proposta de reforma tributária aos senadores. O presidente da subcomissão afastou o propósito de confronto na iniciativa do colegiado de apresentar um modelo alternativo de reforma tributária no momento em que a Câmara analisava a proposta do governo. Segundo Tasso Jereissati, o objetivo era amadurecer a discussão, para que o processo fosse célere quando o projeto chegasse ao Senado.¹⁵⁶

Em 02 de abril de 2008, a CCJC da Câmara aprovou o parecer do deputado Leonardo Picciani, pela admissibilidade da PEC nº 233/2008, contra os votos dos deputados Paulo Magalhães (DEM/BA), Zenaldo Coutinho (PSDB/PA), Fernando Coruja (PPS/SC), Humberto Souto (PPS/MG), Bruno Araújo (PSDB/PE) e Edson Aparecido (PSDB/SP). Apresentaram votos em separado os deputados Regis de Oliveira (PSC/SP), Flávio Dino (PCdoB/MA), Paulo Magalhães (DEM/BA) e Bruno Araújo (PSDB/PE).

Após a aprovação na CCJC, foi constituída a comissão especial de mérito para analisar a PEC. O deputado Virgílio Guimarães apresentou um requerimento, o qual foi aprovado, para promover a tramitação conjunta da PEC nº 31/2007 com a PEC nº 233/2008, por tratarem de matéria idêntica ou correlata. Cumpre frisar que continuaremos considerando a numeração da PEC de autoria do Poder Executivo, pois este foi o texto-base para o substitutivo do relator na comissão especial.

A comissão especial foi instalada em 23 de abril de 2008. Os deputados Antônio Palocci (PT/SP), ex-Ministro da Fazenda, e Sandro Mabel (PR/GO) disputaram a relatoria da reforma tributária, logo que a matéria chegou à Câmara. Havia fortes resistências ao nome de Mabel por ele ter atuado contra as propostas de extinção de benefícios fiscais concedidos entre os estados e ter sido um dos principais opositores da PEC nº 41/2003.

No entanto, diante da relutância de outros partidos da base governista ao nome de Palocci, Sandro Mabel acabou sendo escolhido para relatar a matéria na comissão especial, comprometendo-se a atuar de forma sintonizada com o Ministro da Fazenda,

¹⁵⁶ Tasso: proposta alternativa não se opõe à reforma tributária do governo. *Senado Notícias*. Brasília, mar. 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/03/27/tasso-proposta-alternativa-nao-se-opoe-a-reforma-tributaria-do-governo>. Acesso em: 12 mar. 2021.

Guido Mantega.¹⁵⁷ Um dos consultores legislativos que acompanhava a tramitação da reforma tributária no período relatou a surpresa com a escolha de Sandro Mabel e os esforços empreendidos pelo deputado para aprovar seu texto:

O Sandro Mabel foi um dos ferrenhos adversários da reforma do Virgílio, porque ele tem interesse industrial, ele não queria acabar com os benefícios da guerra fiscal. Quando ele foi nomeado relator, eu falei: “ele não vai querer fazer nada”. Mas ele tentou aprovar a reforma tributária mesmo. A reforma tributária dele [...], mas tentou aprovar, ele se esforçou. [Entrevistado 2, Consultor Legislativo da Câmara, 2020].

Com a escolha de Mabel, Antônio Palocci ficou na presidência da comissão e o deputado Edinho Bez (PMDB/SC) na 1ª vice-presidência. Para a 2ª e 3ª vice-presidências foram eleitos, respectivamente, os deputados Paulo Renato Souza (PSDB/SP) e Humberto Souto (PPS/MG).

Diante de questionamentos sobre sua mudança de posição em relação à reforma tributária, o deputado Sandro Mabel se explicou da seguinte forma:

Pessoas dizem: "Mas o senhor era contra a reforma em 2003. Mudou de opinião?" Não, eu não mudei de opinião; o Governo é que mudou sua posição. Em 2003 - o Deputado Virgílio entendeu isso muito bem - não existia transição no caso da reforma, tudo entrava num dia e acabava no outro. Então, não tinha como fazer. Hoje existe transição. [MABEL, Deputado Federal, na reunião de 13 mai. 2008, na Comissão Especial da PEC nº 31/2007 da Câmara dos Deputados].

Sandro Mabel tornou-se grande apoiador da reforma, mas ressaltava sua preocupação em não permitir que os esforços feitos com os benefícios fiscais já concedidos fossem perdidos. Além disso, na sua visão, deveriam ser criadas condições, por meio de fundos, para que os estados pudessem continuar atraindo novas empresas, dentro de uma política de desenvolvimento regional salutar.¹⁵⁸ Essas declarações demonstram que o deputado mantinha seu posicionamento em favor dos incentivos fiscais.

No desenvolvimento dos trabalhos da comissão especial, Sandro Mabel disponibilizou um *site* com as principais perguntas e respostas sobre a reforma tributária, a proposta, a exposição de motivos do Governo, o texto aprovado na CCJC e entrevistas com parlamentares, entre outros itens. A medida era vista pelo relator como uma forma de popularizar um pouco mais a discussão.¹⁵⁹

¹⁵⁷ ALENCAR, Kennedy. Acusado no mensalão recebe aval de Lula para ser relator. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 fev. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2802200809.htm>. Acesso em: 26 ago. 2020.

¹⁵⁸ Manifestação feita pelo deputado Sandro Mabel, na reunião de 13 mai. 2008, da Comissão Especial da PEC nº 31/2007 da Câmara dos Deputados.

¹⁵⁹ Manifestação feita pelo deputado Sandro Mabel, na reunião de 29 abr. 2008, da Comissão Especial da PEC nº 31/2007 da Câmara dos Deputados.

A comissão realizou diversas audiências públicas que contaram com as presenças do Secretário de Política Econômica do Ministério de Fazenda, dos secretários estaduais de fazenda, de representantes do empresariado, de especialistas da área tributária e econômica, de entidades municipais e de representantes sindicais, do Fisco, entre outros atores. Ocorreram também numerosas discussões externas em diversos estados do país.

Os secretários estaduais de fazenda foram ouvidos várias vezes na comissão e puderam apresentar seus pontos de vista e sugestões para a reforma tributária. Entre as preocupações dos estados, estavam os receios com perdas de receita, a convalidação de benefícios fiscais já concedidos e a sistemática da compensação de perdas. Sobre as alterações inseridas na CCJC no enquadramento de alíquotas, a proposta do Confaz era para que se voltasse ao texto original proposto pelo governo federal.

Os estados mantinham divergências quanto à questão da origem e do destino da cobrança do ICMS sobre energia e petróleo. Segundo o coordenador dos secretários junto ao Confaz, Mauro Benevides Filho, Secretário de Fazenda do estado do Ceará, quatro estados desejavam manter a alteração que foi feita na CCJC e a grande maioria queria manter o princípio do destino, o qual já estava estabelecido.¹⁶⁰

A questão da origem e destino era uma constante na comissão e um dos grandes motivos para a pressão exercida pelos estados produtores contra a reforma. O governador de São Paulo, José Serra (PSDB), e outros estados produtores, fizeram reivindicações ao governo para o aumento do percentual da alíquota do ICMS que ficaria com o estado de origem das mercadorias, de 2% para 4%.¹⁶¹ Sobre essa intenção de São Paulo, o deputado Mussa Demes (DEM/PI) declarou:

Quando fui Relator, haviam [*sic*] Estados que perdiam, mas que se conformavam com a perda. Agora, porém, o que vejo, por exemplo, é o Estado de São Paulo - e nada tenho contra São Paulo, que também está defendendo os seus direitos - querer dobrar uma eventual participação ainda, se houver mudança do sistema da origem para o destino, que canhestramente, diria assim, o Secretário de Fazenda chamou de 2% para 4%, quando, na verdade, são 2 pontos percentuais para 4 pontos percentuais, o que vai representar algo em torno de quase 24% do total arrecadado, e isso praticamente anula um sistema que já existe hoje. São Paulo, naturalmente, não vai perder nada com isso, e os Estados exportadores líquidos como ele, também não o perderão [DEMES, Deputado Federal, na reunião de 28 mai. 2008, na Comissão Especial da PEC nº 31/2007, da Câmara dos Deputados].

¹⁶⁰ Manifestação feita pelo Secretário de Fazenda do estado do Ceará e coordenador dos secretários estaduais junto ao Confaz, na reunião de 13 mai. 2008, da Comissão Especial da PEC nº 31/2007 da Câmara dos Deputados.

¹⁶¹ Lula quer atender a Serra e exportadores na reforma tributária. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 08 mar. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2008/03/379904-lula-quer-atender-a-serra-e-exportadores-na-reforma-tributaria.shtml>. Acesso em: 27 ago. 2020.

Durante reuniões da comissão, alguns parlamentares também fizeram críticas à ausência de dados para simular possíveis perdas ou ganhos dos estados com a reforma. O deputado Virgílio Guimarães afirmou que os estados se apresentavam apenas como perdedores. Haveria estados vencedores, porém eles não apareciam de forma expressa nas discussões.¹⁶²

Setores produtivos manifestavam muita preocupação com a possibilidade de aumento da carga tributária e a calibragem das novas alíquotas a serem estabelecidas em lei complementar futura. A definição das alíquotas era uma questão de suma importância para o empresariado. Para Lukic (2014, p. 332), o governo tinha optado por não divulgar as alíquotas do IVA, porque isso aumentaria a carga tributária em determinados setores. A estratégia era fazer com que setores perdedores não fizessem pressão no Congresso.

O ambiente político da discussão da reforma tributária acabou sendo afetado pela tentativa do governo de criar uma nova contribuição sobre operações financeiras. No final do primeiro semestre de 2008, estava em discussão no Congresso a criação da CSS (Contribuição Social para a Saúde), que muitos chamavam de nova CPMF. O objetivo do governo era cobrar essa contribuição, com alíquota de 0,1%, sobre todas as operações financeiras.¹⁶³ Além de a oposição criticar muito a intenção do governo de criar esse novo tributo, ocorreu um desgaste do Planalto com uma parte da sua base de apoio no Congresso. O relator da reforma afirmou ter recusado a inserção da CSS.¹⁶⁴

A pretensão de Sandro Mabel era apresentar seu relatório e votá-lo na comissão especial antes do recesso de julho daquele ano. Todavia, na reunião da comissão de 02 de julho de 2003, o relator informou que, apesar do relatório estar praticamente pronto, aquele não seria o melhor momento para apresentá-lo, pois a discussão da reforma tributária não poderia ser tratada de forma fatiada, devendo ser votada na comissão e ir em sequência para o plenário.¹⁶⁵

Em outubro de 2008, a crise financeira global preocupava todo o país. Lula tentava tranquilizar os aliados quanto aos efeitos da crise sobre o Brasil e sustentava em seus

¹⁶² Manifestação feita pelo deputado Virgílio Guimarães, na reunião de 13 mai. 2008, da Comissão Especial da PEC nº 31/2007 na Câmara dos Deputados.

¹⁶³ FARIA, Thiago. Goldman diz que aprovação da CSS atropela reforma tributária. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 jun. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/06/411613-goldman-diz-que-aprovacao-da-css-atropela-reforma-tributaria.shtml>. Acesso em: 27 ago. 2020.

¹⁶⁴ Manifestação feita pelo deputado Sandro Mabel, na reunião de 28 mai. 2008, da Comissão Especial da PEC nº 31/2007 da Câmara dos Deputados.

¹⁶⁵ Manifestação feita pelo deputado Sandro Mabel, na reunião de 02 jul. 2008, da Comissão Especial da PEC nº 31/2007 da Câmara dos Deputados.

discursos a necessidade de aprovação da reforma tributária, solicitando o apoio dos líderes de sua base aliada.¹⁶⁶ A crise também afetou o ritmo do debate na comissão especial, que já tinha sido desacelerado pelas eleições municipais realizadas naquele ano. Considerando a mudança de contexto, deputados alegavam muita insegurança quanto ao prosseguimento do debate da reforma tributária. Por sua vez, o relator argumentava que a reforma era essencial, sobretudo se a crise prolongasse.¹⁶⁷

O governador de São Paulo, José Serra (PSDB), fazia declarações públicas dizendo que a reforma tributária não deveria ser discutida enquanto os estados não avaliassem o impacto da crise financeira mundial sobre suas receitas.¹⁶⁸ Em reunião dos governadores do Sudeste, os chefes dos poderes executivos dos quatro estados - Aécio Neves (PSDB/MG), José Serra (PSDB/SP), Paulo Hartung (PMDB/ES) e Sérgio Cabral (PMDB/RJ) – anunciaram que, em razão da crise econômica internacional, iriam pedir aos líderes no Congresso e às direções das duas casas legislativas que interrompessem a tramitação de projetos que pudessem criar despesas para os estados, em especial, a reforma tributária.¹⁶⁹

Em 29 de outubro de 2008, o deputado Sandro Mabel apresentou seu relatório¹⁷⁰ à comissão especial. Havia sido sugeridas 485 emendas ao texto. No que concerne ao ICMS, o substitutivo apresentado manteve as mesmas alterações da PEC nº 233/2008, com a diferença de promover as mudanças no imposto na própria estrutura normativa já existente, sem criar tributo novo. Com relação à unificação da legislação do ICMS, estabeleceu-se que o imposto, as isenções, e os incentivos ou benefícios fiscais seriam uniformes em todo o território nacional, nos termos de lei complementar, com regra de transição de quatro anos. Buscou-se também regular as situações existentes, mediante

¹⁶⁶ ALENCAR, Kennedy; ROCHA, Juliana. Presidente aproveita crise para acelerar a reforma tributária.

Folha de São Paulo, São Paulo, 06 out. 2008. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0610200820.htm>. Acesso em: 01 set. 2020.

¹⁶⁷ Manifestação feita pelo deputado Sandro Mabel, na reunião de 15 out. 2008, da Comissão Especial da PEC nº 31/2007 da Câmara dos Deputados.

¹⁶⁸ Serra diz que reforma tributária não deve ser discutida em meio à crise financeira global. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 out. 2008. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/10/462370-serra-diz-que-reforma-tributaria-nao-deve-ser-discutida-em-meio-a-crise-financeira-global.shtml>. Acesso em: 01 set. 2020.

¹⁶⁹ PEIXOTO, Paulo. Sudeste apela contra reforma tributária. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 out.

2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3110200807.htm>. Acesso em: 01 set. 2020.

¹⁷⁰ O texto pode ser visualizado em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=608524&filename=Tramitacao-PEC+31/2007. Acesso em: 14 mar. 2021.

regra de convalidação dos benefícios fiscais já concedidos e punição de benefícios irregulares (ARAÚJO, 2019).

Após a apresentação do relatório, a comissão recebeu ainda, em audiência pública, secretários estaduais de fazenda. Um grupo de parlamentares e dezessete secretários estaduais fizeram um requerimento ao presidente da comissão para que pudessem ter mais tempo para aprofundar as discussões sobre o relatório apresentado pelo deputado Sandro Mabel. Os secretários apontavam inúmeros problemas no relatório. Mabel tentou acordo com secretários de fazenda para viabilizar a votação, mas não obteve sucesso. Ele propôs, por exemplo, a elevação para 3% da alíquota do ICMS para os estados de origem, que pediam 4%. Contudo, a proposta não obteve adesão integral nem dos estados consumidores, que acharam a alíquota excessiva, nem dos produtores, para os quais ela era insuficiente.¹⁷¹

O relator atendeu diversas reivindicações dos estados para viabilizar a aprovação da matéria. Mabel decidiu ampliar de R\$ 2,8 bilhões para R\$ 3,5 bilhões o valor destinado aos estados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, embora a bancada nordestina tenha pleiteado o aumento para R\$ 8 bilhões. Os estados também seriam contemplados com mais R\$ 8,2 bilhões do FER no primeiro ano de sua vigência. A União teria ainda que garantir os recursos para que a recomposição de perdas com a unificação de ICMS fosse repassada aos estados.¹⁷²

A comissão especial não tinha conseguido chegar a um texto que reunisse apoio suficiente para a votação em plenário. No entanto, mesmo sem um acordo geral, o parecer do relator foi aprovado na comissão especial em 19 de novembro de 2008. Votaram contrariamente os deputados Eduardo Sciarra (DEM/PR), Humberto Souto (PPS/MG), Luiz Carreira (DEM/BA), Paulo Bornhausen (DEM/SC), Paulo Renato Souza (PSDB/SP), Júlio César (DEM/PI), Emanuel Fernandes (PSDB/SP) e Luciana Genro (PSOL/RS). O deputado Chico Lopes (PCdoB/CE) apresentou voto em separado.

Diante de vários impasses e críticas encabeçadas pelos governadores de São Paulo e de Minas Gerais, a deliberação da reforma no plenário da Câmara revelava-se inviável em 2008. Deputados do PSDB e do DEM realizavam manobras regimentais que

¹⁷¹ PATU, Gustavo. Reforma Tributária deverá ficar para 2009. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 nov. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1911200837.htm>. Acesso em: 01 set. 2020.

¹⁷² GUERREIRO, Camila. Relator da reforma atende a reivindicações dos Estados para tentar aprovar proposta. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 nov. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/11/469513-relator-da-reforma-tributaria-atende-a-reivindicacoes-dos-estados-para-tentar-aprovar-proposta.shtml>. Acesso em: 01 set. 2020.

obstruíam a votação da reforma e de outras propostas em tramitação na casa e o governo não tinha os votos necessários para aprovar a PEC.¹⁷³

O movimento oposicionista contava com apoio de governadores, que influenciavam a posição de parlamentares também aliados ao governo. Os interlocutores de José Serra, por exemplo, faziam campanha na Câmara e no Senado para evitar a unificação do ICMS e sua cobrança no destino, pontos que poderiam causar grandes prejuízos a São Paulo.¹⁷⁴ Por outro lado, governadores do Norte e Nordeste se reuniram com o Ministério da Fazenda e declararam apoiar a aprovação da reforma, caso fossem mantidos os acordos estabelecidos.¹⁷⁵

Embora não fosse possível discernir o grau de sinceridade do governo em promover a reforma, um dos entrevistados ressaltou que, em 2008, o Governo Lula mostrou disposição em negociar sua proposta e aceitou diversas das mudanças inseridas pelo relator:

[...] aquele governo tentou. Eu acho que eles tentaram mesmo e aceitaram muita coisa do Sandro Mabel, muita coisa mesmo. O Sandro Mabel alterou a 233 de uma forma contundente e eles bancando. Quem falava pelo governo na época era o Bernard Appy, mas agora eu não consigo dizer o quão sincero foi o engajamento do governo. O Appy negociava mesmo [...] e o Sandro foi ganhando e conseguindo botar as coisas dele na PEC e com apoio. Quanto tinha de apoio mesmo lá dentro do governo, eu não consigo te dar precisão. [Entrevistado 2, Consultor Legislativo da Câmara, 2020].

Não obstante as declarações do Executivo para que a reforma fosse aprovada ainda em 2008, integrantes do governo também começaram a considerar o relatório da reforma tributária temerário. Ajustar alguns pontos poderia dar prosseguimento às inúmeras barganhas e concessões que resultaram no texto de Sandro Mabel (PR/GO).¹⁷⁶

O Executivo passou a não ter mais pressa em aprovar a PEC e a articular junto a líderes partidários e ao presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia (PT/SP), a votação para 2009. Segundo o líder do governo na Câmara no período, deputado Henrique Fontana

¹⁷³ GUERREIRO, Camila. Sem acordo com oposição, Câmara deve adiar votação de reforma tributária para 2009. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 nov. 2008. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/11/469513-relator-da-reforma-tributaria-atende-a-reivindicacoes-dos-estados-para-tentar-aprovar-proposta.shtml>. Acesso em: 01 set. 2020.

¹⁷⁴ GIRALDI, Renata. Após encontro com Lula, Serra nega ser contrário à reforma tributária. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 nov. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/11/472985-apos-encontro-com-lula-serra-nega-ser-contrario-a-reforma-tributaria.shtml>. Acesso em: 01 set. 2020.

¹⁷⁵ CUCOLO, Eduardo. Governadores do Norte e do NE vão assinar acordo pró-reforma tributária. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 nov. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/11/472441-governadores-do-norte-e-ne-vaio-assinar-acordo-pro-reforma-tributaria.shtml>. Acesso em: 01 set. 2020.

¹⁷⁶ LO PRETE, Renata. Painel. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 nov. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3011200801.htm>. Acesso em: 01 set. 2020.

(PT-RS), Lula teria insistido na votação ainda no ano de 2008, mesmo sem o apoio suficiente da base aliada. No entanto, a base aliada governista da Câmara cedeu à pressão da maior parte dos governadores do Sul e Sudeste.¹⁷⁷

Em texto publicado no jornal Folha de São Paulo, em 05 de dezembro de 2008, Sandro Mabel expôs a forte oposição de José Serra ao seu substitutivo. Na opinião do parlamentar, o posicionamento do governador de São Paulo à reforma resultava também de seu interesse em candidatar-se à Presidência da República nas eleições seguintes:

As críticas só servem para justificar a discussão que temos tido com o governador Serra, que, assim como o amigo e ex-ministro Guilherme Dias, é contra a reforma tributária pelo simples motivo de que ela não está sendo feita pelo governo Serra, na hipótese de que o atual governador venha a ser presidente da República. [...] O que eu gostaria mesmo é que, a exemplo do que querem autoridades e líderes dos mais variados segmentos e em nome de todos os brasileiros cansados de pagar tantos impostos, pudéssemos nos despir dos projetos pessoais e nos uníssemos em uma cruzada para a aprovação dessa reforma tributária [MABEL, 2008].¹⁷⁸

Sobre a oposição do governador de São Paulo, um dos entrevistados fez observação similar. Os receios não eram apenas concernentes às perdas do estado, mas a outros interesses políticos também:

De vez em quando, há um temor da oposição de que a reforma seja feita, porque ninguém sabe o que vai acontecer depois de uma reforma tributária. Ninguém sabe se vai ser daquele jeitinho maravilhoso que todo mundo coloca no *power point*, ninguém sabe. Mas existe uma chance de realmente fazer um novo Brasil com essa reforma, de destravar a economia. [...] Algumas vezes eu já senti que existe certo receio de aprovar uma reforma tributária e ela ter muito sucesso. E dali em seguida você não conseguir tirar aquele partido do poder. [Entrevistado 2, Consultor Legislativo da Câmara, 2020].

Portanto, mais uma vez, a reforma tributária foi paralisada no Congresso Nacional. A PEC nº 31/2007 está pronta para a pauta do plenário da Câmara dos Deputados desde então, mas nunca foi apreciada.

6.4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A FASE 3

A despeito das Fases 2 e 3 terem ocorrido no Governo Lula, foi possível observar diferenças nas crenças da equipe econômica e nas estratégias de ação do governo federal para negociar a reforma tributária. O contexto do início de 2008 era de maior crescimento

¹⁷⁷ GIRALDI, Renata. Câmara ignora apelo de Lula e governo adia votação da reforma tributária para março. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 03 dez. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/12/474876-camara-ignora-apelo-de-lula-e-governo-adia-votacao-da-reforma-tributaria-para-marco.shtml>. Acesso em: 01 set. 2020.

¹⁷⁸ MABEL, Sandro. Os anti-reforma. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05 dez. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0512200808.htm>. Acesso em: 01 set. 2020.

econômico e investimento público, o que gerou, na Fase 3, um ambiente político e econômico mais propício para uma reforma ampla que a Fase 2. Além disso, a mudança de atores na equipe econômica trouxe para o centro do debate governamental visões mais ambiciosas, embora ainda com viés liberal, sobre a reforma tributária. Houve um novo impulso para a batalha da reforma tributária no Congresso Nacional.

É preciso destacar também que, consoante às fases anteriores, o sistema tributário passou por alterações, mas não estruturais. As mudanças ocorridas refletem uma continuidade do movimento de acréscimo em camadas (*layering*) (MAHONEY; THELEN, 2010). As principais modificações visavam atenuar a crise econômica e estimular o consumo. Entretanto, essas mudanças institucionais, em especial a redução ou a isenção de impostos para determinados setores, deixavam o sistema ainda mais complexo e desigual.

Ao ler o texto encaminhado pelo Executivo, verifica-se que as discussões empreendidas nas Fases 1 e 2 inspiraram a sua construção. Buscou-se equacionar a amplitude de interesses existentes em torno da reforma tributária, enfatizando o discurso de que com os instrumentos inseridos na proposta não haveria redução da carga tributária total, nem perda de receitas para estados e municípios. Essa narrativa era uma tentativa de atenuar os principais conflitos da reforma e viabilizar politicamente sua aprovação. No entanto, levando em conta os paradoxos que envolvem a questão tributária, essa conciliação de interesses aumentou muito a ambiguidade do texto.

Com relação às estratégias de ação do Poder Executivo, dessa vez, abriu-se diálogo em todas as frentes, o que demonstra que houve uma compreensão melhor do peso das negociações dentro do parlamento. Percebeu-se que as tratativas com os governadores são muito importantes, mas que não podem estar desvinculadas dos debates no Legislativo. As negociações deveriam ser integradas. Até os governos estaduais estabeleceram uma melhor interlocução com as lideranças do parlamento para fazer pressão política.

Nas estratégias de ação do governo, não se pode deixar de destacar o papel técnico e político do Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda e do próprio Ministro da Fazenda, que assumiram a dianteira das discussões no âmbito do Executivo e foram importantes canais de interlocução dos atores com o governo federal.

No início dessa fase, a União estava em condições financeiras melhores que as fases anteriores. O crescimento na economia possibilitou o aumento da capacidade fiscal para aceitar arcar com muitas das exigências dos estados. A proposta inicial, construída

no âmbito do Poder Executivo, já previa mecanismos de compensação que teriam um custo maior para a União, como o próprio Ministério da Fazenda ressaltava. Ainda assim, relator Sandro Mabel conseguiu negociar outras demandas específicas que gerariam mais custos para a União. O entrevistado 7 confirmou a importância dessa situação fiscal mais positiva do governo federal para viabilizar compensação aos estados:

Aquela PEC do Bernard Appy foi quando se chegou mais perto, porque os estados vieram para União e disseram: “União você paga a conta”; e a União tinha dinheiro para pagar a conta. Pela primeira vez estava em uma situação que bastava ter feito. O problema é que a conta final não foi fechada e aí veio a crise de 2008, *subprime*, e a coisa ficou para depois. E o governo Lula, acho que não teve empenho suficiente. [Entrevistado 7, Consultor Legislativo do Senado, 2020].

Assim, apesar de todas essas mudanças no contexto, a reforma não foi aprovada. A análise empreendida neste capítulo indica três explicações principais para a paralisação decisória da reforma do ICMS na Fase 3. Salienta-se que esses fatores isolados não são suficientes para explicar o resultado, estando interrelacionados.

Em primeiro lugar, os conflitos de crenças entre os entes federativos estiveram mais uma vez presentes durante todo o debate desenvolvido no âmbito da comissão especial. Os impasses centrais no ICMS mobilizaram as negociações e o bloqueio da agenda. Os principais conflitos interfederativos estabelecidos eram horizontais e giravam em torno da alíquota interestadual, que dividiu os estados entre os mais ricos e os mais pobres.

As mudanças relativas ao ICMS, especialmente as alterações nas alíquotas interestaduais, causavam maior prejuízo a estados economicamente mais desenvolvidos. Representantes dos estados da região Sul e Sudeste atuaram diretamente junto às lideranças partidárias e à mesa diretora do Congresso Nacional para inviabilizar a deliberação da PEC nº 31/2007.

José Serra, governador de São Paulo, considerava o texto muito ruim e prejudicial ao seu estado e não mediu críticas nem esforços para barrar a proposta. Entre os governadores contrários, sua atuação foi a que mais se destacou naquele momento, até por seus interesses pessoais em concorrer à Presidência da República nas eleições seguintes.¹⁷⁹ As resistências de parlamentares da própria base governista, mesmo com os apelos do Presidente Lula, evidenciam o peso dos interesses regionais para a inação do

¹⁷⁹ Os achados desta pesquisa corroboram os resultados de Lukic (2014). A autora dá relevância ao papel de *veto player* do estado de São Paulo para a não aprovação da reforma tributária do segundo Governo Lula.

parlamento em relação àquela PEC. Houve ação deliberada para minimizar os riscos e manter o *status quo* que beneficiava os estados mais ricos da federação.

Os estados da região Norte e Nordeste sentiam-se mais contemplados pelas mudanças, mormente, pela política de desenvolvimento regional em construção e pela nova sistemática de cobrança de alíquotas interestaduais. Como o IPI não estava na base do IVA Federal, também não ocorreu nessa fase ação concertada dos representantes da Zona Franca de Manaus, que geralmente constituem importantes atores de veto. Sem embargo, não foram encontradas informações, pelo menos no âmbito das discussões na comissão especial, sobre grandes movimentos desses estados em prol das mudanças, a não ser declarações públicas e algumas reuniões dos governadores com o Ministério da Fazenda e o Presidente da República. Embora houvesse esse apoio, há indícios de que as ações dos principais atores eram preponderantemente defensivas.

Em segundo lugar, as incertezas com relação ao aumento da carga tributária e ao fim da guerra fiscal também impactaram nas discussões. A calibragem das alíquotas, fonte de muitos conflitos, principalmente entre os setores produtivos, estava sendo postergada para ser definida em leis complementares e resoluções do Senado. Isso gerava insegurança nos atores, tendo em conta que uma reforma tributária, mesmo que não eleve a carga tributária total, geralmente aumenta os custos ou perdas para alguns grupos. A estratégia do governo foi não antecipar essa questão das alíquotas, a fim de reduzir os pontos de vetos e o desgaste político (LUKIK, 2014).¹⁸⁰

Adicionalmente, havia incertezas quanto ao fim da guerra fiscal. Um dos principais objetivos da proposta apresentada pelo Executivo era justamente combater a política predatória de incentivos fiscais. No entanto, mudanças inseridas pelo relator Sandro Mabel, como o reconhecimento de incentivos já concedidos e a permissão para a concessão de novos benefícios, eram motivo de críticas de representantes dos governos estaduais, principalmente de Minas Gerais¹⁸¹ e São Paulo¹⁸².

Cumprir frisar que chama a atenção desta pesquisa a escolha de Sandro Mabel, um parlamentar ligado aos interesses industriais de um dos estados mais beneficiados pela guerra fiscal, o estado de Goiás, para ser relator de uma proposta que tinha como foco

¹⁸⁰ Lukic (2014) afirma que houve apoio da coalizão de empresas à reforma tributária, mas esse posicionamento não ficou claro com os dados coletados e analisados por esta pesquisa.

¹⁸¹ SEABRA, Catia. SP e MG estimam perda anual de R\$ 23 bi com reforma tributária. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 01 dez. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0112200808.htm>. Acesso em: 01 set. 2020.

¹⁸² Ver manifestação feita pelo Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, na reunião de 13 nov. 2008, da Comissão Especial da PEC nº 31/2007 da Câmara dos Deputados.

justamente o combate à guerra fiscal. Essa estratégia ao mesmo tempo em que poderia dar mais confiança para uma transição segura da política de incentivos, gerava desconfianças nos atores mais prejudicados pela guerra fiscal. Salienta-se que foi explicitado, em uma das entrevistas realizadas por esta pesquisa (Entrevistado 2), que o substitutivo do relator atendia a muitos de seus interesses e crenças sobre reforma tributária.

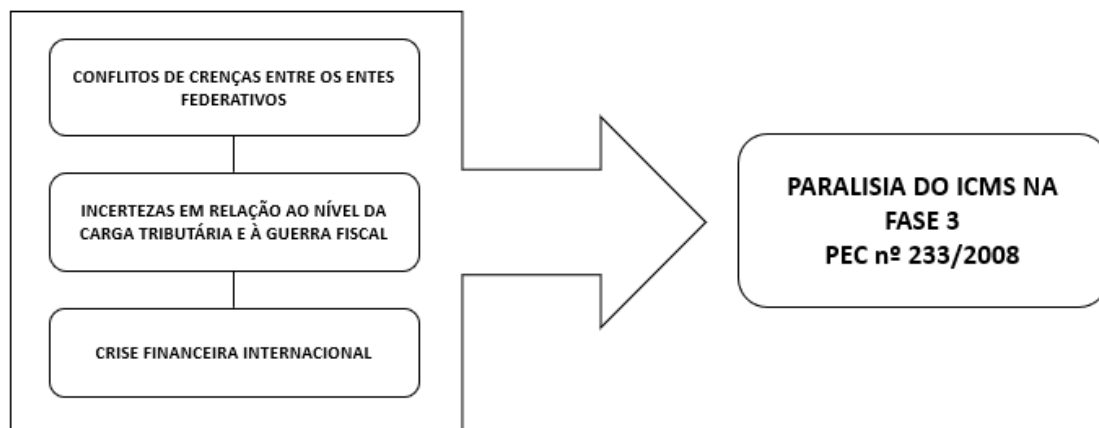
Dois aspectos que acarretavam muitas incertezas e desconfianças, não só nesta fase como em todas estudadas até aqui, foram as imprecisões dos cálculos das perdas e dos ganhos para os estados com a reforma tributária, como também as dificuldades em aferir as alíquotas do novo ICMS em meio à discussão de uma proposta de emenda constitucional, cuja aprovação é mais difícil.

Nos discursos, a maior parte dos representantes dos governos estaduais alegava perdas, mas os dados sobre isso não estavam claros nem disponíveis. O entrevistado 6 ressaltou as dificuldades no acesso aos dados do balanço dos estados relativos ao ICMS, mas o que se sabe é que tem poucos estados que perdem e a maior parte ganha com a alteração da origem para o destino. Quanto às alíquotas, é difícil imaginar que todos os setores sejam beneficiados com uma maior padronização, já que para alguns o valor incidente pode ser elevado. Sendo assim, a incerteza nesse campo era gerada pela dúvida a respeito de quem seriam os perdedores.

Outra situação ocorrida que gerou muitas incertezas em relação à reforma tributária, e que consideramos uma das causas para a sua paralisia, foi a crise financeira internacional. Esse episódio reverberou na economia brasileira e foi visto como fator de instabilidade que gerou ainda mais incertezas, aumentando a aversão ao risco. Quando a reforma foi encaminhada em fevereiro de 2008, o cenário econômico era bem mais positivo. A crise econômica provocou muitos receios em relação às consequências da reforma e influenciou negativamente o clima político do processo legislativo. Vale destacar que a crise também foi utilizada como justificativa para a oposição por parte de atores que já eram contrários à reforma.

A Figura 11 resume os fatores explicativos apresentados neste capítulo.

Figura 11 - Fatores para a paralisia do ICMS na Fase 3



Fonte: elaboração da autora.

7. FASE 4: PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 45/2019 E 110/2019

O histórico das tentativas de reforma tributária desde a Constituição de 1988 fez com que os governos Dilma Rousseff e Michel Temer abandonassem a ideia de uma mudança radical do sistema tributário nacional e buscassem alterá-lo pontualmente por meio da legislação infraconstitucional (ARAÚJO, 2019). O fracasso nas três fases anteriores fortaleceu concepções, como a de Junqueira (2010), que argumentam que reformas amplas criam problema de múltiplas dimensões políticas, sendo essa multidimensionalidade o verdadeiro motivo para seu insucesso. Assim, o governo poderia contornar melhor os interesses por meio de reformas mais simples, em que houvesse menos atores negociando.

As medidas pontuais ocorridas nesse período foram importantes, porém, não suficientes para resolver os principais problemas do ICMS. Ademais, algumas das propostas apresentadas não foram aprovadas. O sistema tributário continuou complexo e problemático, com elevada carga na base do consumo, regressividade e efeitos danosos para a economia (REZENDE, 2013). Somando-se a isso, nos anos recentes, as bases tributárias vêm passando por transformações que podem estar impactando na capacidade arrecadatória e no desenho do sistema tributário. Tudo isso trouxe novamente para o centro do debate das proposições com alterações mais abrangentes nos impostos sobre o consumo. Contudo, o Poder Executivo federal deixou de ser o principal indutor dessas discussões, não demonstrando interesse, nos últimos três governos, em uma proposta de emenda constitucional ampla.

Nesse quadro, a Fase 4 é marcada por duas proposições que nasceram no Legislativo: as Propostas de Emenda à Constituição nº 45 de 2019 e nº 110/2019. Apresentaremos os eventos relacionados a essas propostas, os acontecimentos relativos à comissão especial da PEC nº 293/2004, onde as propostas surgiram substantivamente, a codificação, o detalhamento dos textos e os processos legislativos. Como essa fase não está concluída, visto que as matérias são o foco da discussão atual sobre o tema, não será feita uma indicação de possíveis causas para a paralisia decisória do ICMS nesta fase, como realizado nos capítulos anteriores. Comentaremos apenas acerca de considerações sobre a Fase 4 e os principais desafios presentes no período para aprovação da reforma tributária.

O relato e a cronologia dos eventos foram feitos com base em informações constantes nas 34 notas taquigráficas encontradas no banco de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nas entrevistas realizadas e em matérias jornalísticas publicadas no período.

7.1. EVENTOS RELACIONADOS

Ao final do segundo mandato do presidente Lula, ganhava força a visão de que a estratégia de crescimento mediante políticas de transferência de renda, aumento de salário mínimo e ampliação dos investimentos em infraestrutura era insustentável. Empresários do setor industrial e boa parte dos economistas defendiam medidas que reduzissem os custos das empresas e elevassem sua competitividade (CARVALHO, 2018).

Em seu primeiro mandato (2011-2014), a Presidente Dilma Rousseff atendeu às demandas do setor industrial e diminuiu a taxa de juros, desvalorizou o real, bem como desonerou, de forma desordenada, diversos setores da atividade econômica, sem inserir mudanças no sistema para compensar a perda de recursos da máquina pública (CARVALHO, 2018; OLIVEIRA, 2020).

O objetivo da política de desonerações, que ganhou centralidade na política econômica do Governo Dilma, era aumentar a competitividade da produção nacional e estimular as empresas a realizar investimentos e gerar empregos. No entanto, as medidas introduzidas foram pouco eficazes para o crescimento, tiveram um alto custo e aumentaram o grau de desagregação do sistema de impostos (CARVALHO, 2018, OLIVEIRA, 2020). A desordem tributária distanciou o Brasil ainda mais das metas de simplificar, racionalizar e tornar menos regressivo o sistema tributário.

Algumas das medidas tributárias efetuadas no período foram a redução das alíquotas de IPI de bens e serviços produzidos por setores considerados relevantes para a atividade econômica e a desoneração da folha de salários do pagamento do INSS e sua substituição por um novo tributo, a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), cobrado sobre o faturamento bruto das empresas beneficiadas com essa mudança (OLIVEIRA, 2020). O custo anual com as renúncias tributárias, que era de 140 bilhões de reais em 2010, passou para 250 bilhões em 2014 (CARVALHO, 2018).

Diferentemente de seus antecessores, Dilma optou por não apresentar uma reforma tributária ampla ao Congresso. Sua avaliação era a de que o custo político elevado

para aprovar reformas abrangentes poderia ser melhor utilizado. A estratégia anunciada pelo novo governo foi a de encaminhar a reforma tributária de forma “fatiada”,¹⁸³ ou seja, dividida em diferentes projetos.

Orientado por essa estratégia de fatiar propostas de mudança no sistema tributário, o governo federal publicou a Medida Provisória nº 599, em 27 de dezembro de 2012, cujo objetivo era reduzir as alíquotas interestaduais do ICMS, deslocando gradualmente sua tributação do princípio da origem para o do destino, de modo a uniformizar em 4% em todo o país (OLIVEIRA, 2020). Além de instituir um Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR), a medida previa a prestação de auxílio financeiro pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, a fim de compensar perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais.¹⁸⁴

A Medida Provisória (MP) não prosperou por falta de entendimento e de consenso entre o governo federal e os representantes dos estados e municípios acerca das mudanças introduzidas pelo relator da matéria, senador Walter Pinheiro (PT/BA). Verificou-se que São Paulo atuou como ator de veto dessa medida. O governador do estado, Geraldo Alckmin (PSDB), era um grande crítico da MP, pois temia os prejuízos ao seu estado.¹⁸⁵ A medida perdeu sua eficácia não só pelos conflitos federativos, mas também devido às finanças debilitadas do governo federal para responder pelos custos do fundo de compensação (OLIVEIRA, 2020).

A despeito do fracasso da MP, durante o primeiro mandato de Dilma foram aprovadas medidas que envolveram embates federativos como o fim da “guerra dos portos”, em 2012, a renegociação das dívidas dos estados e municípios com a União e alterações na distribuição dos *royalties* do petróleo entre os entes federativos, em 2013. Destacamos aqui a guerra dos portos, que envolveu diretamente questões ligadas ao ICMS.

Em 26 de abril de 2012, foi publicada a Resolução nº 13 do Senado Federal,¹⁸⁶ que definiu que a alíquota do ICMS seria de 4% nas operações interestaduais com

¹⁸³ CRUZ, Valdo. Sem reformas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 jan. 2011. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1501201104.htm> Acesso em: 02 set. 2020.

¹⁸⁴ A Medida Provisória pode ser visualizada em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1053532&filename=MPV+599/2012. Acesso em: 25 mar. 2021.

¹⁸⁵ SEABRA, Catia; NERY, Natuza; NALON, Tai. Projeto de unificação do ICMS trará prejuízos, diz Alckmin a Dilma. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 mai. 2013. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/05/1272561-projeto-de-unificacao-do-icms-trara-prejuizo-diz-alckmin-a-dilma.shtml>. Acesso em: 02 set. 2020.

¹⁸⁶ A Resolução pode ser visualizada em:

produtos importados. Por intermédio dessa medida, o Senado buscou encerrar a chamada “guerra dos portos”, acarretada pela concessão de benefícios fiscais por alguns estados para estimular a entrada de produtos importados em seus territórios, sem a autorização do Confaz. Os estados do Espírito Santo, Santa Catarina e Goiás foram os mais prejudicados com a resolução.¹⁸⁷

É preciso destacar que a situação econômica do país no final do primeiro Governo Dilma era de grave desequilíbrio fiscal. A inflação estava contida artificialmente, por meio do congelamento dos preços de energia e combustíveis; o PIB estava estagnado e a dívida pública aumentando. Além disso, o Brasil sofreu o impacto de uma queda brusca nos preços das *commodities*. (CARVALHO, 2018; OLIVEIRA, 2020). Apesar desse cenário de desaceleração econômica e das renúncias e desonerações fiscais, a carga tributária manteve-se relativamente estável no primeiro mandato da Presidente (32,5% em 2010, e 32,4%, em 2014) (OLIVEIRA, 2020).

Em seu segundo mandato, Dilma optou por uma política econômica ortodoxa para enfrentar a crise. Algumas das medidas de ajuste anunciadas pelo Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, foram o aumento das alíquotas de PIS/Cofins e da Cide-Combustíveis, redução da desoneração da folha e a volta do IPI para veículos. A estratégia de ajuste rápido fracassou. Houve forte incremento da dívida pública, queda do PIB, alta inflação e perda do grau de investimento (CARVALHO, 2018).

Com relação às alterações legislativas tributárias, durante esse período, houve a promulgação da Emenda Constitucional nº 87, de 16 de abril de 2015,¹⁸⁸ oriunda da PEC nº 103/2011, fixando novas regras para incidência do ICMS nas vendas de produtos pela *internet* ou por telefone (comércio eletrônico). A PEC, apresentada pelo senador Delcídio do Amaral (PT/MS), foi aprovada por unanimidade pelo Senado. O Confaz também havia se manifestado de forma unânime a favor da proposta.¹⁸⁹

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Congresso/RSF-13-2012.htm#:~:text=RSF%2D13%2D2012&text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%2013%2C%20DE%202012.&text=Estabelece%20al%C3%ADquotas%20do%20Imposto%20sobre,e%20mercadorias%20importados%20do%20exterior. Acesso em: 25 mar. 2021.

¹⁸⁷ SILVEIRA, Ricardo; CUNHA, Ticiania. Senado aprova resolução para acabar com a “guerra dos portos”. 18 mai. 2012. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/155751/senado-aprova-resolucao-para-acabar-com-a-guerra-dos-portos>. Acesso em: 25 mar. 2021.

¹⁸⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc87.htm. Acesso em: 25 mar. 2021.

¹⁸⁹ Congresso promulga emenda constitucional que muda o ICMS do comércio eletrônico. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília. 16 abr. 2015 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/455953-congresso-promulga-emenda-constitucional-que-muda-icms-do-comercio-eletronico/>. Acesso em: 25 mar. 2021.

Segundo o texto, os estados de destino da mercadoria ou do serviço passaram a ter direito a uma parcela maior do tributo, caso o consumidor final seja pessoa física. Essa mudança corrigia uma distorção tributária que permitia o recolhimento de todo o ICMS pelo estado de origem, isto é, onde está localizada a loja virtual. O estado de destino não recebia nada e eram beneficiados principalmente os estados mais desenvolvidos, como São Paulo. Assim, a proposta procurou viabilizar a repartição equilibrada e justa do ICMS no comércio eletrônico interestadual com vistas a reduzir desigualdades.¹⁹⁰

Em um contexto de fragilidade econômica e aflição dos estados e municípios e do setor empresarial em virtude da crise fiscal, o Governo Dilma publicou em 2015 a Medida Provisória nº 683/2015 (MP nº 683/2015), que criava dois fundos para compensar os estados por futuras mudanças no ICMS. A medida provisória fazia parte de um pacote de normas que o governo pretendia aprovar para reformar esse tributo. Outros três projetos, discutidos na Comissão do Pacto Federativo do Senado Federal, aguardavam votação no Senado: o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 298/2015, que garantia para os fundos a receita da tributação sobre recursos repatriados por brasileiros que os depositaram no exterior; o PLS nº 375/15, que criava uma política de desenvolvimento regional; e o Projeto de Resolução do Senado nº 1/2013, que fixava novas alíquotas para acabar com a guerra fiscal.¹⁹¹ Nenhuma dessas quatro matérias foi aprovada.

A Comissão Especial do Pacto Federativo citada acima foi criada no Senado em 2015 para debater e propor soluções quanto ao aprimoramento do pacto federativo, com ênfase em propostas que visassem retirar estados e municípios da crise em que se encontravam. As discussões sobre o pacto federativo movimentaram o Senado naquele ano e projetos foram aprovados em busca de uma repartição mais justa de recursos e de obrigações entre os entes federativos. Integrou a lista dessas proposições a EC nº 87/2015, relativa à repartição do ICMS incidente sobre o comércio eletrônico.¹⁹²

¹⁹⁰ POZZEBOM, Elina. Promulgada emenda que divide entre estados o ICMS do comércio eletrônico. **Agência Senado de Notícias**. Brasília. 16 abr. 2015 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/04/16/promulgada-emenda-que-divide-entre-estados-o-icms-do-comercio-eletronico>. Acesso em: 25 mar. 2021.

¹⁹¹ MIRANDA, Tiago. MP cria fundos para custear unificação das alíquotas do ICMS. **Agência Câmara Notícias**. Brasília. 27 jul. 2015 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/465613-mp-cria-fundos-para-custear-unificacao-das-aliquotas-do-icms/>. Acesso em: 25 mar. 2021.

¹⁹² OLIVEIRA, Patrícia. Governadores e prefeitos pediram novo pacto federativo. **Agência Senado de Notícias**. Brasília. 06 jan. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/12/28/governadores-e-prefeitos-pediram-novo-pacto-federativo>. Acesso em: 26 mar. 2021.

Com o *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, Michel Temer assumiu o governo adotando uma agenda liberal, marcada principalmente pela PEC do Teto de Gastos (Emenda Constitucional nº 95, de 2016)¹⁹³, um rígido mecanismo de controle de gastos, que estabeleceu uma limitação ao crescimento das despesas do governo brasileiro durante vinte anos (OREIRO; PAULA, 2019).

Ressalta-se que nos planos do Ministro da Fazenda do Governo Temer, Henrique Meirelles, não apareciam a reforma tributária, o fim das desonerações fiscais e o combate à sonegação de impostos (CARVALHO, 2018). No final de 2016, Michel Temer chegou a afirmar que um dos focos do Palácio do Planalto em 2017 seria realizar uma reforma tributária, cujo foco era a simplificação do sistema.¹⁹⁴ Em março de 2017, o Presidente havia dito que até junho editaria medidas provisórias para mudar regras tanto do PIS quanto da Cofins e que no segundo semestre seria a vez de lidar com o ICMS e pôr fim à guerra fiscal. Contudo, nenhuma das medidas foi enviada. Na realidade, em 2017, contrariando seu discurso inicial desfavorável ao aumento de impostos, houve reajuste das alíquotas do PIS e da Cofins sobre os combustíveis, algo que causou forte reação entre os representantes do setor econômico, que até então apoiavam as medidas econômicas de Temer.¹⁹⁵

Uma mudança importante na legislação do ICMS ocorrida ainda no Governo Temer foi a sanção da Lei Complementar nº 160, de 2017,¹⁹⁶ proveniente do Projeto de Lei do Senado nº 130, de 2014 (PLS nº 130/2014), de autoria da senadora Lúcia Vânia (PSDB/GO).

Essa lei convalidou os incentivos fiscais relativos ao ICMS concedidos ilegalmente pelos estados a empresas e indústrias. No intuito de acabar com a guerra fiscal, o texto também flexibilizou as regras para concessão desses incentivos. Assim, não seria mais necessário que um estado obtivesse concordância unânime de todos os membros do Confaz para conceder um incentivo fiscal, sendo necessária a anuência de

¹⁹³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 25 mar. 2021.

¹⁹⁴ URIBE, Gustavo. Temer estima recuo do desemprego a partir do 2º semestre de 2017. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 dez. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1845498-temer-estima-recuo-do-desemprego-a-partir-do-2-semester-de-2017.shtml>. Acesso em: 02 set. 2020.

¹⁹⁵ VENTURINI, Lilian. Qual a reação de empresários ao aumento de impostos anunciados pelo Governo Temer. **Nexo Jornal**, São Paulo, 21 jul. 2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/07/21/Qual-a-rea%C3%A7%C3%A3o-de-empres%C3%A1rios-ao-aumento-de-impostos-anunciado-pelo-governo-Temer>. Acesso em: 22 mar. 2021.

¹⁹⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp160.htm. Acesso em: 25 mar. 2021.

dois terços. Esse total deveria ser distribuído nacionalmente, com pelo menos um terço dos estados de cada região do país concordando com a concessão. Ficou determinado também que os estados que concederem incentivos fiscais em desacordo com as regras estabelecidas ficariam sujeitos a sanções como a interrupção de transferências voluntárias de outros entes da federação e a proibição de contratar operações de crédito.¹⁹⁷

De acordo com o entrevistado 1, a urgência em aprovar a Lei Complementar nº 160/2017 foi motivada pela edição de uma súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF) que poderia comprometer várias empresas e gerar um caos. A Súmula definiria como inconstitucional qualquer isenção ou outro benefício fiscal relativo ao ICMS concedido sem prévia aprovação em convênio celebrado no âmbito do Confaz.

Considerando todo esse contexto dos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer que foi apresentado até aqui, observamos que de fato foram deixados de lado projetos amplos de mudança na tributação. Acredita-se que o desgaste político com as discussões sobre reforma tributária feitas nos governos anteriores tenha sido a causa para a mudança de estratégia do governo nessa temática. De fato, aprovar um projeto de lei complementar ou ordinária é mais fácil que uma PEC, pois exige um quórum menor de aprovação no Congresso Nacional. Existem muitas maneiras de alterar o sistema tributário por essa via.

Nos eventos apresentados acima, constatamos que foi possível implementar modificações importantes no sistema tributário por meio de proposições legislativas infraconstitucionais, como a Resolução nº 13 do Senado Federal (fim da guerra dos portos) e a Lei Complementar nº 160/2017; e até constitucionais, mas pontuais, como a Emenda Constitucional nº 87, de 16 de abril de 2015 (comércio eletrônico). Acredita-se que, apesar de limitadas, essas novas legislações sejam mudanças institucionais de deslocamento (MAHONEY; THELEN, 2010), uma vez que ocorreu a remoção de regras e a introdução de novas. Cumpre frisar que muitas dessas medidas tiveram origem no próprio Legislativo, o que atesta a não passividade desse poder diante dos problemas tributários e dos conflitos federativos, apesar da centralidade do Poder Executivo em relação a essas questões.

No entanto, fatiar as reformas e optar por proposições legislativas mais simplificadas não garantiram, até o momento, desatar muitos dos nós relativos ao ICMS, nem modificar a estrutura do sistema tributário, não confirmando então a conclusão de

¹⁹⁷ Temer sanciona lei de convalidação de incentivos fiscais. **Agência Senado de Notícias**. Brasília. 08 ago. 2017 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/08/08/temer-sanciona-lei-de-convalidacao-de-incentivos-fiscais>. Acesso em: 26 mar. 2021.

Junqueira (2010) para o caso do ICMS. Na visão de Rezende (2009), reformas parciais ou ajustes pontuais não são suficientes para lidar com os desafios atuais da economia, sendo necessária abordagem mais abrangente, diferentemente das iniciativas que vem sendo adotadas. Da mesma forma, para Oliveira (2020, p. 125), “embora mudanças pontuais possam dar alguma resposta para objetivos específicos por elas perseguidos, seus resultados têm sido ainda mais prejudiciais para o sistema como um todo”.

O fracasso da MP nº 599/2012, conhecida como a reforma tributária do Governo Dilma, é um exemplo das limitações de reformas pontuais. Vários entrevistados desta pesquisa também citaram o caso do Projeto de Resolução do Senado nº 1, de 2013 (PRS 1/2013)¹⁹⁸, uma das medidas inseridas no pacote de reformas do ICMS que o Governo Dilma pretendia aprovar. A resolução modificava as alíquotas do ICMS nas operações interestaduais e tramita há sete anos na casa.

De acordo com o entrevistado 6, essa medida resolveria grande parte ou praticamente tudo em termos de guerra fiscal do ICMS. Todavia, mesmo sendo por resolução¹⁹⁹, não foi possível aprová-la no Senado até hoje. O entrevistado 7 afirmou que essa foi uma das principais apostas de Dilma Rousseff para modificar o sistema tributário. Segundo o consultor legislativo do Senado, as divisões regionais entre Norte/Nordeste e Sul/Sudeste ficaram mais evidentes nesse caso e foi um dos motivos para a não aprovação.²⁰⁰ Ademais, havia as questões técnicas em torno do valor da alíquota interestadual e a situação de ingovernabilidade da Presidente Dilma.

Bolsonaro assumiu a Presidência da República em 2019, em um contexto econômico de recuperação lenta e desemprego alto, mas com amplo apoio do mercado. O ritmo de recuperação da economia em 2019, mostrou-se lento, com crescimento de 1,1% do PIB, abaixo do desempenho de 2018 e 2019.²⁰¹ A política econômica do primeiro ano do governo é vista por Oreiro e De Paula (2019) como uma continuidade do Governo Temer, dada a mesma preocupação em realizar uma forte contração fiscal e um conjunto de políticas liberais para desregular o mercado. A pauta prometida era de reformas

¹⁹⁸ O projeto de resolução pode ser visualizado em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/110426>. Acesso em: 19 mar. 2021.

¹⁹⁹ Conforme o art. 155, parágrafo 2º, inciso V, da Constituição Federal, resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações interestaduais do ICMS.

²⁰⁰ Vale destacar que para o entrevistado 7, atualmente, o corte das disputas federativas não é necessariamente entre estados ricos e pobres, mas no caso do PRS nº 1/2013, essa divisão prevaleceu.

²⁰¹ ROUBICEK, Marcelo. O que o PIB de 2019 diz sobre a política econômica de Bolsonaro. **Nexo Jornal**, São Paulo, 04 mar. 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/03/04/O-que-o-PIB-de-2019-diz-sobre-a-pol%C3%ADtica-econ%C3%B4mica-de-Bolsonaro>. Acesso em: 26 mar. 2021.

para reduzir o gasto público. No primeiro ano, aprovou-se uma reforma da previdência com o apoio essencial do Congresso. Depois disso, o governo passou a ter dificuldades em construir politicamente outras reformas previstas, entre as quais a reforma tributária.

O plano de governo de Bolsonaro²⁰², ao tratar de reforma tributária, fazia referências à necessidade de simplificação do sistema, gradativa redução da carga tributária, descentralização e municipalização dos recursos tributários, entre outros pontos, sem muito detalhamento. Luiz Carlos Hauly também disse, na entrevista concedida para esta pesquisa, que durante a campanha presidencial Bolsonaro mencionou a proposta do ex-deputado por diversas vezes, declarando a necessidade “imperiosa” de aprová-la. Entretanto, ao longo do ano de 2019, a discussão sobre a reforma tributária dentro do Poder Executivo foi muito incipiente.

Paulo Guedes, Ministro da Economia, pretendia incluir na reforma tributária um imposto sobre transações financeiras (ITF), semelhante à antiga CPMF. Em setembro de 2019, o Secretário da Receita Federal, Marcos Cintra, chegou a divulgar um estudo para uma reforma incluindo esse imposto. Bolsonaro se irritou com a proposta e Guedes exonerou Cintra para evitar um confronto maior com o Presidente.²⁰³ Mesmo após esse episódio, a equipe de Guedes voltou a defender por diversas vezes a criação de um imposto nos moldes da CPMF.

Sobre o Governo Bolsonaro, é preciso falar um pouco da relação Executivo-Legislativo em 2019 para compreender as dificuldades do Poder Executivo em viabilizar suas matérias legislativas. O discurso de Bolsonaro no início de seu mandato se opunha aos governos de coalizão, tomando-os como sinônimo de “velha política” ou corrupção governamental. A ausência de uma coalizão majoritária fez com que o Congresso assumisse no plano legislativo um papel de liderança, aumentando a sua participação mais ativa na proposição de políticas (BATISTA, 2020). Para Batista (2020), em 2019, o Legislativo assumiu forte protagonismo na produção de políticas, dada a ausência da coordenação presidencial. Outro aspecto do governo, explicitado pelo entrevistado 7, é que o Presidente tende a evitar temas politicamente difíceis.

²⁰² O texto pode ser visualizado em:

https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517//pr-oposta_1534284632231.pdf. Acesso em: 26 mar. 2021.

²⁰³ BOGHOSSIAN, Bruno; CARAM. Paulo Guedes demite Marcos Cintra da Receita por divergências com a nova CPMF. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 set. 2019. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/marcos-cintra-defensor-da-cpmf-deixa-comando-da-receita-federal.shtml>. Acesso em: 03 set. 2020.

O último ponto que precisamos levantar sobre esse período é o agravamento da situação fiscal dos estados. Oliveira (2020) afirma que o quadro econômico positivo que predominou entre 2003-2010 encobriu muitas das dificuldades em que se encontravam os governos subnacionais. Dessa forma, pouca importância foi dada à reconstrução das bases federativas. Após 2010, quando o crescimento econômico desacelerou e as receitas públicas dos diversos níveis de governo caíram drasticamente, os graves problemas fiscais dos governos subnacionais e as disputas por receitas voltaram a ter destaque na agenda política e econômica.

Conforme exposto no capítulo 2 deste trabalho, Lopreato (2020) cita três causas para a deterioração da situação fiscal dos estados nos últimos anos: a perda de capacidade financeira, em razão da redução do desempenho do ICMS e do FPE, aliada aos custos da guerra fiscal e da dívida pública; a falta de condições dos governadores de atenderem às reivindicações do setor privado, exceto pelo uso da guerra fiscal; e as dificuldades de interlocução com os prefeitos.

Sublinhamos aqui dois desses fatores que foram abordados pelas entrevistas e tiveram papel fundamental na discussão da reforma tributária na Fase 4: a redução do desempenho do ICMS e as mudanças na configuração da guerra fiscal.

O entrevistado 1 afirmou que a base tributária do ICMS é cada vez menos relevante, dada a crescente importância dos serviços no sistema tributário. Segundo o entrevistado 7, a base tributária está migrando da mercadoria, que é o foco do ICMS, para serviços *stricto sensu*, cuja base pertence aos municípios (ISS). O gasto das pessoas é cada vez maior com serviços e menor com mercadorias, uma vez que estas tendem a baratear ao obter ganho de eficiência com o tempo. Igualmente, o entrevistado 3 enfatizou que há em curso um processo de erosão na arrecadação dos estados por conta da economia digital, *e-commerce* e o crescimento da economia de prestação de serviços, que são bases não abrangidas pelo ICMS.

Nesse aspecto, o representante do Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda (Comsefaz)²⁰⁴, em entrevista encaminhada, salientou que nem toda a economia digital está devidamente tributada no modelo atual, o que impõe perdas substanciais aos estados

²⁰⁴ O Comsefaz (Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal) foi instituído pelo Protocolo de Cooperação Técnica de 28 de setembro de 2012, tendo como objetivo principal promover a integração e a articulação entre as Secretarias de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, fortalecendo a gestão fiscal, financeira e tributária das respectivas unidades federativas. Disponível em: https://comsefaz.org.br/?page_id=2. Acesso em 20 mar. 2021.

e ao país. Dessa forma, para os secretários de Fazenda reformar o sistema tributário nacional também significa incorporar as mudanças que o avanço tecnológico impôs nas operações de compra e venda, nos serviços e no mercado de trabalho.

No capítulo 2 deste trabalho, abordamos a tese de alguns especialistas da área tributação de que a fatia do ICMS na carga tributária está caindo nos últimos anos e a perda de espaço do imposto tem sido, do lado das receitas, fator determinante para o desequilíbrio fiscal entre os entes federativos. A participação dos estados na arrecadação direta caiu de 29,6% em 1990 para 27,1% em 2017 (AFONSO; LUKIC. CASTRO, 2018). A Tabela 1 demonstra a relevância do ICMS no conjunto das receitas tributárias estaduais, mas sua contínua queda desde os anos 2000.

Tabela 1 - Receitas Tributárias Estaduais por Ano

Ano	ICMS	IPVA	ITCD	Taxas	Outros
2000	91,81%	5,77%	0,36%	1,71%	0,35%
2001	91,55%	6,11%	0,33%	1,62%	0,39%
2002	91,07%	6,06%	0,45%	1,70%	0,71%
2003	90,08%	5,84%	0,66%	1,73%	1,68%
2004	89,92%	5,79%	0,46%	1,88%	1,94%
2005	89,65%	6,06%	0,46%	2,00%	1,83%
2006	89,27%	6,45%	0,49%	2,00%	1,79%
2007	88,40%	6,93%	0,57%	2,16%	1,94%
2008	88,30%	6,90%	0,60%	2,20%	2,01%
2009	85,85%	7,57%	0,63%	2,25%	3,70%
2010	86,25%	6,85%	0,82%	2,16%	3,93%
2011	85,96%	6,82%	0,80%	2,06%	4,37%
2012	87,09%	7,15%	0,91%	2,23%	2,62%
2013	87,15%	6,97%	0,99%	2,17%	2,73%
2014	86,51%	7,34%	1,05%	2,23%	2,87%
2015	85,64%	7,77%	1,40%	2,17%	3,03%
2016	84,87%	8,01%	1,52%	2,31%	3,28%
2017	84,79%	7,76%	1,39%	2,44%	3,62%
Média	88,01%	6,79%	0,77%	2,06%	2,38%

Fonte: Confaz (apud Relatório da PEC nº 45/2019 - Reforma tributária do Estado brasileiro - deputado João Roma, CCJC, Câmara dos Deputados, 2019).

Cumprir frisar que, em relação à arrecadação do ISS, Gobetti (2020) aponta que, apesar de o setor de serviços ter apresentado uma melhor performance que o restante da economia, o ISS não está crescendo mais que o ICMS nos últimos anos, como teria ocorrido entre 2002 e 2012. A Tabela 2 compara os dados. Para o autor, isso pode estar relacionado a ineficiências dos fiscos municipais e ao fato do ISS não incidir sobre todos os serviços. O subsetor que mais cresce, o de informação e comunicação, está em uma espécie de “zona cinzenta” (GOBETTI, 2020).

Tabela 2 - Taxa média anual de crescimento das receitas

Impostos	2002-2019	2002-2012	2012-2019
COFINS/PIS-PASEP	2,1%	4,5%	-1,3%
ICMS	2,3%	3,5%	0,5%
ISS-DF	3,4%	4,7%	1,7%
ISS-Municípios	4,9%	8,2%	0,3%

Fonte: Gobetti (2020).

No que tange às mudanças na política predatória de benefícios fiscais, o entrevistado 7 referiu-se à influência dos julgados no Supremo Tribunal Federal (STF) para as mudanças no quadro da guerra fiscal. Segundo ele, o STF tem sido “muito duro” com as questões que envolvem a guerra fiscal. As empresas já sabem que, ao aceitar o benefício do estado que não foi aprovado pelo Confaz, elas estão descumprindo a Constituição e o STF, e por isso há certo temor em aderirem. Além disso, os estados não enxergam mais tanta vantagem nessa política de atração de investimentos, devido aos seus altos custos. Como todos os estados estão fazendo guerra fiscal, é preciso oferecer muito mais para atrair uma empresa.

Na próxima seção, abordaremos como a discussão da reforma tributária evoluiu na Câmara dos Deputados de 2015 até 2018. Enquanto o Poder Executivo dava preferência por iniciativas pontuais de alteração do sistema tributário, a Câmara trouxe à pauta o debate sobre uma reforma geral do sistema (ARAÚJO, 2019).

7.2. A COMISSÃO ESPECIAL DA PEC N° 293/2004

Entre as Fases 3 e 4, o debate sobre uma reforma tributária ampla não foi abandonado no âmbito do Legislativo. A questão é que nesse momento as discussões não ocorreram em torno de propostas de emenda constitucional encaminhadas pelo Poder Executivo. Houve debate paralelo inspirado nos trabalhos produzidos nas Fases 1, 2 e 3, sobre o qual foi construída a base das propostas da Fase 4.

A Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição n° 293/2004 (PEC n° 293/2004) foi criada em 29 de maio de 2018. Essa comissão foi uma extensão de uma comissão especial criada em julho de 2015, pelo presidente da Câmara dos Deputados à época, deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ). Desse modo, antes de examinarmos os trabalhos da comissão especial criada em 2018, vamos analisar os trabalhos desenvolvidos pela comissão de 2015.

O objetivo da comissão especial criada por Eduardo Cunha era o de analisar, estudar e formular proposições relacionadas à reforma tributária para serem levadas a votação no plenário da Câmara dos Deputados. O deputado Hildo Rocha (PMDB/MA) foi escolhido para a presidência da comissão. Já para a relatoria, foi designado o deputado André Moura (PSC/SE).

Nessa comissão, foram realizadas doze audiências públicas²⁰⁵ para debater o tema com uma ampla gama de atores, além de fóruns de debates, reunião com o governador de São Paulo, palestras em quase todos os estados da federação e eventos com empresas e entidades representativas dos setores da economia e da sociedade civil.

André Moura saiu da relatoria em 2016, pois havia se tornado líder do Governo Temer no Congresso e estava tendo dificuldades, de acordo com o entrevistado 2, de conciliar as duas atividades.²⁰⁶ Em março daquele ano, o deputado chegou a elaborar um relatório que não chegou a ser votado. A partir de 2016, o deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR) assumiu a relatoria depois de quase seis meses de paralisação da comissão.²⁰⁷ Segundo um dos entrevistados que acompanhou o trabalho da comissão:

Em 2015, estava o presidente Eduardo Cunha [...] e ele falou: “vamos fazer uma reforma tributária, o governo não faz nada”. Isso surgiu da cabeça dele. [...] Ele queria ter alguma coisa, uma reforma que ele pudesse dizer que ele tinha organizado. Ele ligou para o Deputado André Moura relatar. Depois que teve o impeachment, o André Moura virou líder do governo e a reforma tributária meio que perdeu o interesse. E quem era a pessoa que sempre defendeu a reforma tributária na Câmara? O Deputado Hauly. Ele pediu: “Manda para mim, eu quero”. [Entrevistado 1, Consultor Legislativo da Câmara, 2020].

Durante a entrevista com Luiz Carlos Hauly para esta pesquisa, ele contou que quando assumiu a relatoria fez um levantamento, juntamente com a sua equipe e a consultoria da Câmara dos Deputados, de todas as PECs que haviam sido apresentadas na Câmara e no Senado nos últimos quarenta anos, além de estudar profundamente a diretriz tributária do IVA pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

²⁰⁵ As notas taquigráficas dessas audiências públicas não foram examinadas, visto que nem todas estão disponíveis no site da Câmara dos Deputados. A seção de taquigrafia da Câmara dos Deputados informou que da 55ª legislatura havia somente quatro reuniões da Comissão Especial da Reforma Tributária taquigrafadas. Assim, não foram analisadas notas taquigráficas nem da comissão formada em 2015, nem da comissão de 2018.

²⁰⁶ Entrevistado 2, Consultor Legislativo da Câmara, 08 set. 2020

²⁰⁷ Luiz Carlos Hauly é o novo relator da Comissão de Reforma Tributária. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília. 17 out. 2016 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/500494-luiz-carlos-hauly-e-o-novo-relator-da-comissao-de-reforma-tributaria/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

Em 22 de agosto de 2017, o deputado apresentou uma minuta²⁰⁸ de texto para a reforma tributária. A intenção era aprovar uma proposta de emenda à Constituição nos meses seguintes. O relatório do deputado Haully não foi votado pela comissão, que paralisou suas atividades em agosto de 2017.

Os trabalhos desse colegiado foram deslocados para a Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC nº 293, de 2004 (ARAÚJO, 2019). Integrantes do parlamento observaram que não seria possível propor a reforma tributária no âmbito da comissão constituída em 2015, que se limitava a aglutinar as propostas de reforma já existentes.²⁰⁹ De acordo com o entrevistado 1, Haully ainda queria transformar todo aquele debate realizado na comissão especial criada em 2015 em uma proposta a ser levada para o plenário.

No final de maio de 2018, em meio à greve dos caminhoneiros,²¹⁰ Rodrigo Maia disse que era preciso priorizar o andamento da reforma tributária e dialogou com Luiz Carlos Haully, que liderava a discussão na Câmara.²¹¹ A nova comissão especial da reforma tributária foi instalada em 13 de junho daquele ano, permanecendo a relatoria com o deputado Luiz Carlos Haully e a presidência da comissão com o deputado Hildo Rocha.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 293, de 2004 (PEC nº 293/2004) foi utilizada como texto principal para os trabalhos dessa comissão especial. A PEC resultava de uma série de desmembramentos de propostas originadas da PEC nº 41/2003, estudada no capítulo 5. Muitos dispositivos constantes na PEC nº 293/2004 haviam sido superados. Todavia, cabe citar que nesse texto havia dispositivo relevante determinando que o Senado Federal propusesse a revisão do sistema tributário, com vistas à simplificação e racionalização do ICMS, do IPI, do ISS, da Cofins, da contribuição para financiamento

²⁰⁸ O texto pode ser visualizado em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria/documentos/outros-documentos/22.08.17PECReformaTributaria.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

²⁰⁹ Informação constante no Parecer do relator deputado Luiz Carlos Haully à PEC nº 293/2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-293-04-reforma-tributaria>. Acesso em: 26 mar. 2021.

²¹⁰ A greve dos caminhoneiros, iniciada em 21 de maio de 2018, durou dez dias e paralisou serviços como fornecimento de combustíveis e distribuição de alimentos e insumos médicos. A categoria exigia uma redução nos preços do óleo diesel (isenção do PIS-Cofins).

²¹¹ SIQUEIRA, Carol. Rodrigo Maia defende regulamentação do transporte de cargas e reforma tributária. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília. 28 mai. 2018 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/539142-rodri-go-maia-defende-regulamentacao-do-transporte-de-cargas-e-reforma-tributaria/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

do Salário-Educação, do PIS/Pasep e das contribuições para o “Sistema S”. Em seu relatório, Haully deixou claro que estaria dando nova roupagem a esse e outros artigos da PEC.

Um dos questionamentos feitos a entrevistados foram os possíveis motivos para a escolha da PEC nº 293/2004 como texto-base da reforma tributária em 2018, tendo em vista a existência de outros textos paralisados na Câmara. A justificativa de Luiz Carlos Haully foi a seguinte:

Na Câmara, quando nós adotamos a PEC 293, já estava pronto o relatório. Nós, a consultoria da casa, que me assessorou muito e é de altíssimo nível de qualidade, a minha equipe e a do nosso partido, olhamos todas as PECs que tinham na casa e que já tinham passado pela CCJ [...]. Então só usamos a PEC, escolhemos a 293 sem nenhum compromisso de mérito com o que tinha lá, porque o relator tem todo o poder de fazer uma redação nova, do zero, dentro da comissão especial. Foi o que nós fizemos, nós adotamos o número, o chassi. [Entrevistado 9, Luiz Carlos Haully, Ex-Deputado Federal, 2020].

Outro entrevistado que acompanhou o processo deu explicação similar:

Foi uma questão regimental, [...] se fosse apresentada uma PEC “zero quilômetros”, teria que passar na CCJ. Ela ganhou um passo a mais [...]. Se você for ler a 293, lá tinha um “cheirinho” de IVA, eles viram lá uma palavra, viram uma oportunidade de acelerar o processo. E era uma homenagem a todo mundo que trabalhou nas reformas anteriores, pois captura alguma coisa. Politicamente é sempre legal você capturar uma coisa mais do passado, adaptar, do que encabeçar algo. Aliás, se o Haully apresentasse um novo texto, ele nem poderia relatar [...], mas eu acho que foi mais isto do que qualquer outra explicação, foi uma economia processual, de processo legislativo. E é uma economia razoável pular uma CCJ. [Entrevistado 2, Consultor Legislativo da Câmara, 2020].

Dessa forma, a escolha da PEC nº 293/2004 pode ser explicada principalmente por questões de técnica legislativa e economia processual, pois a matéria já havia sido aprovada pela CCJC. Acredita-se que o fato de ela ser remanescente da única PEC que chegou a ser aprovada no plenário da Câmara pode ter contado para essa escolha também. Entretanto, para o deputado Haully, o importante mesmo era ter uma numeração e uma matéria aprovada já aprovada na CCJC, uma vez que seu relatório, resultado dos trabalhos da comissão especial anterior, já estava praticamente pronto.

Nessa nova comissão, foram realizadas duas audiências públicas, reuniões técnicas e palestras em diversos estados do país. Muito do trabalho e informações coletadas na comissão anterior foram aproveitados e o ritmo da comissão foi mais célere. Haully discutiu a matéria amplamente, dialogando com inúmeros atores-chave durante a construção do seu parecer. Ele relatou que conversou com o Presidente Michel Temer, com o Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, com o Secretário da Receita Federal, com o Comsefaz, a CNM e a FNP, entre outros vários atores. Apesar de toda a

discussão realizada, um dos consultores legislativos, o entrevistado 1, que atuou na comissão, afirmou que houve poucos contatos com *veto players* naquele momento. Na sua percepção, as pessoas ainda não levavam muito a sério que a reforma poderia acontecer.²¹²

O deputado Haully apresentou seu parecer em 27 de novembro de 2018. A comissão aprovou o relatório, por unanimidade, em 11 de dezembro de 2018. O texto votado tem o mesmo conteúdo da PEC nº 110/2019 do Senado Federal. Assim, analisaremos os itens aprovados pela comissão na próxima seção, quando detalharmos o texto da PEC que foi apresentada no Senado.

Embora a proposta tenha passado pela comissão especial, não foi colocada em pauta no plenário. O deputado Luiz Carlos Haully disse, na entrevista concedida para esta pesquisa,²¹³ que, apesar do apelo que foi feito, o presidente da Câmara dos Deputados no período, deputado Rodrigo Maia, não quis colocar o substitutivo em votação no plenário da Câmara no final de 2018, alegando a suspensão da discussão e votação de todas as propostas de emenda à Constituição enquanto durasse a intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro.²¹⁴

Assim, a PEC nº 293/2004 consta como pronta para pauta em plenário na Câmara dos Deputados. Contudo, essa PEC, que ficou sobrestada na Câmara ao perder espaço para a PEC nº 45/2019, ganhou vida no Senado como uma nova proposição legislativa (PEC nº 110/2019). É preciso salientar que a PEC nº 45/2019 também tem sua origem atrelada à comissão especial da reforma tributária de 2018. Essa PEC consistia em uma sugestão de emenda substitutiva global à PEC nº 293/2004 (Emenda nº 07), apresentada pelo deputado Antônio Carlos Mendes Thame e que tem como referência a proposta desenvolvida pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF)²¹⁵, capitaneada pelo economista Bernard Appy. Analisaremos as duas propostas na próxima seção.

²¹² Entrevistado 1, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, 2020.

²¹³ Entrevistado 9, Luiz Carlos Haully, Ex-Deputado federal, 2020.

²¹⁴ Conforme o art. 60, § 1º, da Constituição Federal, a Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

²¹⁵ O Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) é um *think tank* independente, criado em 2015 por especialistas em tributação e finanças públicas. O objetivo do centro é desenvolver estudos e propostas que ajudem a simplificar e aprimorar o sistema tributário brasileiro e o modelo de gestão fiscal do país.

7.3. AS PECS Nº 45/2019 E 110/2019

As duas propostas de emenda à constituição têm como objetivo simplificar e racionalizar a tributação sobre bens e serviços, base tributável atualmente compartilhada pela União, estados e municípios. As duas proposições visam extinguir uma série de tributos, consolidando as bases tributáveis em dois novos impostos: um imposto sobre bens e serviços (IBS), nos moldes dos impostos sobre valor agregado; e um imposto específico sobre alguns bens e serviços (Imposto Seletivo) (CORREIA NETO; NUNES; ARAUJO; SOARES, 2019).

A Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019 (PEC nº 45/2019) é de autoria do deputado Baleia Rossi (MDB/SP), que adotou, com apoio do presidente da Câmara dos Deputados no período, deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ), o texto construído pelo CCiF.

De acordo com a justificativa do projeto,²¹⁶ o modelo elaborado pela PEC busca simplificar radicalmente o sistema tributário brasileiro, sem, no entanto, reduzir a autonomia dos estados e municípios. Os efeitos esperados são a redução do contencioso tributário e do custo burocrático de recolhimento dos tributos; e, principalmente, um significativo aumento da produtividade e do PIB potencial do Brasil.

A proposta foi apresentada na Câmara dos Deputados em 03 de abril de 2019. Os principais pontos inseridos foram os seguintes:²¹⁷

- a) Criação de um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), substituindo o IPI, o ICMS, o ISS, a Cofins e o PIS, imposto que será regulado por lei complementar federal.
- b) Cada ente federativo fixará uma parcela da alíquota total do IBS por meio de lei ordinária, federal, estadual, distrital ou municipal (uma espécie de sub-alíquota), aplicável a todos os bens e serviços destinados a cada ente federado, sendo que a alíquota pode diferir em cada estado/município, mas será única para todos os bens e serviços lá consumidos;

²¹⁶ O texto pode ser visualizado em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1728369&filename=PEC+45/2019. Acesso em: 20 mar. 2021.

²¹⁷ Para a análise dos pontos inseridos na PEC, além da justificativa da proposta, foi utilizado também comparativo elaborado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em:

https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/ReformaTributaria_ComparativoPEC45ePEC110.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

- c) Nas operações interestaduais e intermunicipais o imposto pertencerá ao estado e ao município de destino;
- d) O IBS não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação das alíquotas nominais, ressalvada a devolução parcial, por meio de mecanismos de transferência de renda do imposto recolhido pelos contribuintes de baixa renda;
- e) Criação de um imposto seletivo federal, de índole extrafiscal, que incidirá sobre bens e serviços geradores de externalidades negativas, cujo consumo se deseja desestimular, como cigarros e bebidas alcoólicas;
- f) A arrecadação do IBS e a distribuição da receita serão geridas por um comitê gestor nacional, composto por representantes da União, dos estados e dos municípios, sendo que o comitê será responsável também pela edição do regulamento do IBS e pela representação judicial e extrajudicial dos entes federativos nas questões relativas o imposto;
- g) A fiscalização do IBS será feita de forma coordenada pelos fiscos das três esferas de governo, com base em critérios estabelecidos pelo comitê;
- h) A transição do modelo atual para o IBS será feita ao longo de dez anos, sendo os dois primeiros um período de teste, no qual o novo imposto seria cobrado a uma alíquota de 1%, compensável com a Cofins;
- i) Nos oito anos seguintes será feita a transição para o novo sistema, mediante redução linear das alíquotas dos cinco tributos atuais e da elevação da alíquota do IBS;
- j) A migração para a distribuição da receita feita pelo princípio do destino será feita ao longo de cinquenta anos, sendo que, nos vinte primeiros, o princípio do destino valerá apenas para o crescimento real de arrecadação.

Por sua vez, a Proposta de Emenda à Constituição nº 110/2019 foi apresentada no Senado por uma iniciativa de líderes partidários. O primeiro signatário foi o presidente do Senado à época, o senador Davi Alcolumbre (DEM/AP). A proposta reproduz o texto da PEC nº 293/2004, que havia sido aprovada na comissão especial da Câmara sob a relatoria do deputado Luiz Carlos Hauly.

Na justificativa do texto inicial,²¹⁸ consta que o objetivo da reforma é reestruturar todo o sistema tributário brasileiro, simplificando-o e permitindo a unificação de tributos sobre o consumo, além de reduzir o impacto sobre os mais pobres. Segundo o texto, busca-se aumentar gradativamente os impostos sobre a renda e sobre o patrimônio, melhorar a eficácia da arrecadação, aumentar a competitividade, gerar mais empregos, aumentar o poder de consumo e retomar o crescimento da economia. Listamos aqui os seguintes pontos da proposta:²¹⁹

- a) Extinção de nove tributos (IPI, IOF, PIS/Pasep, Cofins, Salário-Educação, Cide-Combustíveis, ICMS e ISS) e criação, no lugar deles, de um imposto sobre o valor agregado de competência estadual, chamado de Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (IBS).
- b) A CSLL terá sua base incorporada ao IR;
- c) O imposto será instituído por intermédio do Congresso Nacional, com poder de iniciativa reservado a governadores e prefeitos; Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa e Câmaras de Vereadores, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros; bancadas estaduais de deputados federais ou senadores; e comissão mista de deputados federais e senadores, instituída para esse fim;
- d) Lei complementar fixará as alíquotas do imposto, havendo uma alíquota padrão, podendo ser fixadas alíquotas diferenciadas em relação à padrão para determinados bens ou serviços, a alíquota pode diferir, dependendo do bem ou serviço, mas é aplicada de maneira uniforme em todo o território nacional;
- e) O imposto pertencerá ao estado de destino do bem ou serviço, nos termos da lei complementar;
- f) Autorização para a concessão de benefícios fiscais, por lei complementar, nas operações com: alimentos, inclusive os destinados ao consumo animal; medicamentos; transporte público coletivo de passageiros urbano e de caráter urbano; bens do ativo imobilizado; saneamento básico; e educação infantil, ensino fundamental, médio e superior e educação profissional;

²¹⁸ O texto pode ser visualizado em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7977850&ts=1602268349752&disposition=inline>. Acesso em: 10 fev. 2021.

²¹⁹ Para a análise dos pontos inseridos na PEC, além da justificativa da proposta, foi utilizado também comparativo elaborado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/ReformaTributaria_ComparativoPEC45ePEC110.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

- g) O produto da arrecadação do imposto é partilhado entre União, estados e municípios conforme aplicação de percentuais previstos na Constituição sobre a receita bruta do IBS (repasse de cota-parte);
- h) Criação de um imposto sobre bens e serviços específicos (Imposto Seletivo), de competência federal, que incidirá sobre produtos específicos, como petróleo e derivados; combustíveis e lubrificantes; cigarros; energia elétrica e serviços de telecomunicações;
- i) Criação de fundos estadual e municipal para reduzir a disparidade da receita per capita entre os estados e municípios, com recursos destinados a investimentos em infraestrutura;
- j) Para a transição do sistema de cobrança dos tributos, durante um ano, será cobrada uma contribuição “teste” de 1%, com a mesma base de incidência do IBS, e, depois, a transição dura cinco anos, sendo os atuais tributos substituídos pelos novos tributos à razão de um quinto ao ano;
- k) Para a transição da partilha de recursos, há o prazo total de quinze anos, sendo que, após a implementação definitiva do novo sistema de cobrança, prevista para durar cinco anos, a regra da partilha será progressivamente substituída pelo princípio do destino, à razão de um décimo ao ano;
- l) Criação de um órgão nacional (“Super Fisco”) composto pelos fiscos estaduais e municipais para a regulamentação, a arrecadação, a fiscalização e a cobrança do novo imposto.

O resultado da codificação das duas propostas é apresentado no Quadro 7:

Quadro 7 - Codificação das PECs nº 45/2019 e 110/2019

CODIFICAÇÃO			
CRENÇAS		PEC nº 45/2019 – Câmara	PEC nº 110/2019 - Senado
DEEP CORE	DC1 – Visão sobre o Papel do Estado na economia	DC1.1 – Visão liberal	DC1.3 – Visão conciliadora
POLICY CORE	PC1 – Relações entre os entes subnacionais	PC1.3 – Coordenação com maior poder de decisão aos entes subnacionais.	PC1.3 – Coordenação com maior poder de decisão aos entes subnacionais.

	PC2 – Federalismo Fiscal	PC2.4 Ênfase nos estados e municípios	PC2.3 Ênfase nos municípios
	PC3 – Agenda Prioritária para uma Reforma Tributária	PC3.1 Reforma dos impostos sobre o consumo	PC3.3 - Reforma dos impostos sobre o consumo e sobre a renda e o patrimônio.
	PC4 – Equilíbrio Horizontal	PC4.1 Princípio do destino	PC4.1 Princípio do destino
	PC5 – Concessão de benefícios fiscais	PC 5.1 - Vedação à concessão autônoma de benefícios fiscais.	PC5.3 Autonomia para a concessão de benefícios fiscais para determinados setores, produtos e regiões
SECONDARY ASPECTS	SA1 – Modelo de Imposto sobre o Valor Agregado	SA1.1 IVA centralizado	SA1.1 IVA centralizado
	SA2 – Arena de coordenação	SA2.3 Criação de um novo órgão gestor, com a participação da União	SA2.4 - Criação de um novo órgão gestor, sem a participação da União.
	SA3 – Mecanismo de transição	SA3.4 Outras formas de compensação	SA3.3 Criação de um fundo de compensação e transferência de novas bases tributárias
	SA4 – Fundo de Desenvolvimento Regional	SA4.2 Sem previsão de criação de um fundo de desenvolvimento regional financiado por recursos federais	SA4.2 Sem previsão de criação de um fundo de desenvolvimento regional financiado por recursos federais
	SA5 – Tributação Ambiental	SA5.3 - Não inserção de tributação ambiental na legislação federal dos impostos sobre o consumo.	SA5.3 - Não inserção de tributação ambiental na legislação federal dos impostos sobre o consumo.

Fonte: elaboração da autora.

A visão liberal DC1.1 está caracterizada na justificativa da PEC nº 45/2019. A proposta foca essencialmente na simplificação da tributação de bens e serviços. É preciso lembrar que a proposta prevê isenção personalizada, com a possibilidade de devolução do imposto recolhido para contribuintes de baixa renda, mas não altera a lógica regressiva do sistema tributário como um todo. Não há inserção de dispositivos que alterem as bases do patrimônio e da renda. A ideia é deixar para mecanismos de transferência de renda a

redução das desigualdades. O principal idealizador da PEC, Bernard Appy, explicou, em audiência pública, o porquê de a proposta não contemplar essas questões:

Agora, algumas questões, como essa discussão sobre tributação de distribuição de lucros e dividendos, são objeto de lei ordinária. Então, não precisa incluir isso na emenda constitucional. Pode-se discutir que parte da reforma tributária tem que ser feita por emenda constitucional - e a parte principal é a tributação do consumo, sem dúvida alguma - e que parte pode ser feita por legislação ordinária, que é o caso do Imposto de Renda. Acho muito importante essa discussão, mas ela tem que ser feita com o instrumento adequado. Não vamos trazer para a Constituição detalhes do Imposto de Renda. É ótimo, aliás, que hoje o Imposto de Renda tenha uma explicação extremamente simples na Constituição, e está tudo em lei ordinária, que é como deveria ser. [APPY, representante do CCiF, reunião de 21 mai. 2019, na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania].

A PEC nº 110/2019, além da isenção personalizada, tenta inserir alguns elementos com o objetivo de melhorar a progressividade do sistema por meio de ajustes na renda e patrimônio. O autor da proposta declara ter como objetivo aumentar gradativamente os impostos sobre a renda e sobre o patrimônio. Nesse intuito, há, por exemplo, a inserção de item prevendo a ampliação da base de incidência do IPVA para incluir aeronaves e embarcações. Na esfera dos impostos indiretos, foi colocada a desoneração da cesta básica. Apesar disso, consideram-se muito limitados os mecanismos utilizados na proposição para tornar o sistema mais progressivo como um todo. Dessa forma, acredita-se que a proposta tenha tendência ao posicionamento DC1.3.

As duas PECs têm como foco principal os impostos sobre bens e serviços (tributos indiretos), mas, como a PEC nº 110 insere alguns dispositivos com alterações mais claras em impostos sobre renda e patrimônio, classificou-se esta proposta em PC3.3 e a PEC nº 45 em PC3.1.

Considera-se que os dois modelos de IBS apresentados estão mais próximos da crença SA1.1, apesar da forma de administração e competências distintas. De maneira diferente, as duas propostas visam um IVA centralizado.

No que tange às relações entre os entes federativos, consideramos que as duas PECs visam manter certo grau de autonomia nos estados, sem abdicar de um grau maior de centralização e de mecanismos de coordenação para gerenciar o novo imposto sobre o consumo, o que corresponde à crença PC1.3. O modelo proposto na PEC nº 45/2019 visa preservar a autonomia dos estados e municípios por meio do poder dos entes federativos de gerir suas receitas por meio das alíquotas do IBS. Já na PEC nº 110, o IBS é um tributo de competência estadual, instituído por intermédio do Legislativo federal, mas com poder de iniciativa reservado a representantes dos estados e municípios.

Sobre a arena de regulamentação ou governança, observou-se que os dois textos preveem a constituição de órgãos reguladores, indicando a crença SA2.3. A PEC nº 110 cria um Comitê Gestor da Administração Tributária Nacional, composto por representantes da administração tributária estadual, distrital e municipal para administrar e coordenar o novo imposto, o que denota tendência para o posicionamento SA2.4. A PEC nº 45, por sua vez, define um Comitê Gestor nacional do imposto, integrado por representantes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Nas duas PECs, o imposto sobre operações interestaduais e intermunicipais pertencerá ao estado e ao município de destino, o que caracteriza a posição PC4.1. Contudo, elas diferem na questão dos benefícios fiscais. A PEC nº 45/2019 é mais radical e não permite a concessão de benefícios, o que demonstra o posicionamento PC5.1. Já a PEC nº 110/2019 permite a concessão a determinados setores e produtos, correspondendo ao posicionamento PC5.3.

Com relação ao federalismo fiscal, a PEC nº 45/2019 foi codificada em PC2.4 devido à substituição que faz dos critérios de vinculação e partilha da receita dos tributos abrangidos pelo IBS por um novo sistema que visa dar maior flexibilidade para os gestores públicos. Considera-se que a PEC nº 110/2019 deu peso ainda maior para a municipalização de certos recursos, até pela preocupação com as resistências em virtude da retirada do ISS desses entes. A PEC do Senado altera a destinação da receita de dois impostos, IPVA e ITCMD. Isso pode indicar a posição PC2.3.

As duas PECs preveem mecanismos complexos de transição de longo prazo. A opção da PEC nº 45 é a de mitigar a possibilidade de perda de receita por parte de alguns estados e municípios, propondo um modelo de transição na distribuição da receita do IBS entre os entes federativos que dilui por um prazo muito longo o impacto da mudança. Dessa forma, codificou-se a proposta em SA3.4, por prever uma alternativa a fundos de compensação e transferência de receitas. Por outro lado, a PEC nº 110 estabelece um fundo de equalização e transferência de receitas a municípios, refletindo o posicionamento SA3.3.

No que diz respeito à política de desenvolvimento regional, a PEC nº 45/2019 e a PEC nº 110/2019 não preveem explicitamente um fundo de desenvolvimento regional (SA4.2), embora esta trate de um fundo de equalização e aquela redefina os fundos regionais. Quanto à tributação ambiental, as propostas não inseriram instrumentos de tributação ambiental, o que denota o posicionamento SA5.3.

Durante as entrevistas realizadas, observou-se que a maior parte dos especialistas considera que as duas propostas têm proximidade, porém a PEC nº 110/2019 é mais política e a PEC nº 45/2019 mais técnica.²²⁰ A característica mais política da PEC nº 110 provém do fato de seu texto já ter sido discutido na comissão especial da Câmara dos Deputados e resultar de acordos estabelecidos para viabilizar sua aprovação. Para vários entrevistados, o desenho da PEC nº 45 seria o ideal, mas há poucas chances política de aprová-la da forma como está. Por outro lado, a PEC nº 110 faz muitas concessões, o que pode frustrar um dos objetivos centrais da reforma de simplificar as regras tributárias.

A partir da análise dessas proposições, verificou-se a influência em ambos os textos das discussões sobre a reforma tributária empreendidas nas fases anteriores. Bernard Appy e Luiz Carlos Hauly, idealizadores das propostas, são dois reconhecidos especialistas da área com larga experiência técnica e política, e participação ativa em processos legislativos pregressos.

Os autores buscaram antecipar alguns dos problemas que provavelmente travariam as negociações políticas, como mecanismos de transição, regulamentação, desenho e gestão do novo imposto, com vistas a facilitar a aprovação da matéria.

Os textos se assemelham, mas possuem diferenças relevantes. Uma delas é a determinação da alíquota do IBS. A PEC nº 45 trata de uma alíquota única aplicável a todos os bens e serviços, mas com a possibilidade de fixação de “sub-alíquotas” por cada ente federativo. A PEC nº 110, por sua vez, prevê uma alíquota padrão, mas abre a possibilidade para a fixação de alíquotas diferenciadas para determinados bens e serviços.

Por fim, essas propostas lançam novos desafios no jogo político ao colocar o ISS na base do novo IBS. Com isso, foram acrescentados, de forma mais direta, dois importantes grupos de atores nesse debate: os municípios e o setor de serviços.

Na próxima seção, examinaremos a tramitação dessas proposições na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a trajetória nas comissões e o estado atual dos processos legislativos.

²²⁰ Manifestação similar foi feita por Rodrigo Orair, na reunião de 27 ago. 2019, na Comissão Especial da PEC nº 45/2019 da Câmara dos Deputados.

7.4. OS PROCESSOS LEGISLATIVOS

7.4.1. Câmara dos Deputados

No primeiro semestre de 2019, um dos objetivos proclamado por atores do Legislativo e do Executivo era avançar com a reforma tributária logo após a votação da reforma da previdência. Com a inação do governo federal, o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM/RJ), decidiu levar a agenda da reforma tributária adiante na Câmara. A PEC nº 293/2004 estava pronta para a pauta em plenário, mas Rodrigo Maia optou por patrocinar uma nova proposta de reforma tributária na casa e escolheu a o texto elaborado pelo CCiF²²¹. A pedido de Maia, a PEC nº 45/2019 foi apresentada pelo deputado Baleia Rossi (MDB/SP).²²² O projeto encabeçado por Bernard Appy vinha sendo bastante comentado desde as eleições de 2018, tendo sido discutido por vários partidos.²²³

Luiz Carlos Haully explicou como ocorreu a troca de sua proposta pela do CCiF na Câmara:

O Rodrigo Maia, ao perceber que o Ministro Paulo Guedes não tinha uma proposta de reforma tributária, mas apenas uma proposta de recriação da CPMF e só para deduzir da parte tributária da folha de pagamento, ele sobrestou a PEC 293 de 2004, de minha relatoria, e desapensou uma emenda que estava pensada à PEC 293. Deu o número de 45 e entregou para o Deputado Baleia Rossi, líder do MDB na Câmara, que passou a ser o primeiro titular dessa PEC. [Entrevistado 9, Luiz Carlos Haully, Ex-Deputado Federal, 2020].

O ex-deputado declarou na entrevista não compreender ao certo o motivo de Maia não ter dado preferência ao seu relatório. No seu entendimento político, o presidente da Câmara viu uma fraqueza do governo, o qual não possuía uma proposta de reforma tributária para ser discutida.

Em audiência pública, na comissão especial da reforma, o presidente da Câmara fez a seguinte manifestação sobre o texto de Haully, que naquele momento já estava sendo discutido no Senado:

Eu acho que é bom que o Senado esteja tratando da PEC do Haully, uma PEC que nós discutimos nos últimos 2 anos da Legislatura passada. Há coisas muito positivas. Como foi final de Legislatura, no final ele acabou fazendo um arranjo para tentar agradar a muita gente, para poder aprovar o texto. Há coisas

²²¹ Declaração feita pelo Entrevistado 1, Consultor Legislativo da Câmara, 2020.

²²² Manifestação feita pelo deputado Baleia Rossi, na reunião de 10 jul. 2019, na Comissão Especial da PEC nº 45/2019 da Câmara dos Deputados.

²²³ LIMA, Flávia. Reforma tributária deve ser votada após a da Previdência, diz Appy. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 3 abr. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/reforma-tributaria-deve-ser-votada-apos-a-da-previdencia-diz-appy.shtml>. Acesso em: 03 set. 2020.

ruins, mas eu ainda não li o texto do Senador Roberto. Certamente o Senador filtrou, ficou com as coisas boas e tirou alguns acordos que o então Deputado Luiz Carlos Hauly precisou fazer na Câmara, no final. Mas é bom, porque são duas propostas que a Câmara conhece bem: uma já discutiu a fundo, e a outra começou a discutir agora. Isso significa que, quando o Senado votar a PEC deles, nós já estaremos discutindo a nossa [MAIA, Deputado Federal, reunião de 19 set. 2019, na Comissão Especial da PEC nº 45/2019].

Em maio de 2019, o deputado João Roma (PRB/BA) foi designado relator da PEC nº 45/2019 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara (CCJC). Antes do início da deliberação da matéria, o relator declarou que não havia sido procurado por integrantes do governo para tratar da proposta.²²⁴ O presidente da CCJC, deputado Felipe Francischini (PSL/PR) disse, em reunião da comissão, ter procurado ministros do governo para colher opinião sobre o texto que tramitava na Câmara antes de pautá-lo, mas não obteve resposta.²²⁵

Naquele momento, a Câmara debatia a reforma da previdência e a inação da equipe econômica era comumente justificada pela atenção que o governo dedicava a essa reforma. As informações eram de que os apontamentos do governo quanto à reforma tributária seriam encaminhados após a aprovação da PEC da previdência. No entanto, tanto o presidente da comissão como o relator argumentavam não ser preciso aguardar o fim da tramitação da reforma da previdência para dar início à deliberação da reforma tributária.

Sendo assim, foram iniciadas as discussões da PEC nº 45/2019 na CCJC em maio de 2019. O colegiado realizou duas audiências públicas com diversos especialistas sobre o tema, incluindo Bernard Appy e Luiz Carlos Hauly, idealizadores das duas propostas em debate no Congresso Nacional.

Em 15 de maio de 2019, João Roma apresentou seu parecer pela admissibilidade do texto. A CCJC aprovou o relatório, em votação simbólica, em 22 de maio de 2019. Apenas o PSOL decidiu obstruir a votação e se posicionou contrariamente à proposta. A deputada Talíria Petrone (PSOL/RJ) e o deputado Marcelo Freixo (PSOL/RJ) apresentaram voto em separado.

²²⁴ BOLDRINI, Angela; RESENDE, Thiago. Reforma tributária não precisa esperar Previdência, diz relator. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 mai. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/05/reforma-tributaria-nao-precisa-esperar-previdencia-diz-relator.shtml>. Acesso em: 03 set. 2020.

²²⁵ Manifestação feita pelo deputado Felipe Francischini, na reunião de 21 mai. 2019, na Comissão de Constituição de Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

A comissão especial foi instalada em 10 de julho de 2019. O deputado Hildo Rocha (MDB/MA) foi eleito para a presidência da comissão. O parlamentar havia presidido as duas comissões anteriores sobre reforma tributária (2015 e 2017). Também foram eleitos para a comissão da PEC nº 45/2019 os deputados Sidney Leite (PSD/AM) para a 1ª vice-presidência, Da Vitória (Cidadania/ES), para a 2ª vice-presidência e Clarissa Garotinho (PROS/RJ) para a 3ª vice-presidência. A relatoria da proposta ficou com o deputado Aguinaldo Ribeiro (PP/PB).

Ao longo de 2019, a comissão especial realizou vinte e cinco reuniões, incluindo nove audiências públicas e catorze seminários regionais ocorridos em diversos estados brasileiros. As atividades da comissão foram muito intensas. Os temas das reuniões abrangiam os aspectos econômicos da reforma, o federalismo, as repercussões setoriais, a operacionalização do IBS e o processo administrativo fiscal. Foram ouvidos diversos especialistas e setores da sociedade. Na comissão houve muitas reclamações quanto ao período longo de transição e a questão da alíquota única, preocupações principais dos grandes municípios e setores de serviços.

O relator Aguinaldo Ribeiro tinha proposto concluir os trabalhos da comissão em 08 de outubro daquele ano. Contudo, não foi o que ocorreu. A proposta ainda aguarda o parecer do relator na Câmara dos Deputados.

Antes de concluir esta subseção, chamamos atenção para uma das emendas apresentadas à PEC nº 45/2019 na comissão, a Emenda nº 192/2019, formulada pelo deputado Herculano Passos (MDB/SP)²²⁶. Essa emenda corresponde à proposta do Comitê Nacional de Secretário da Fazenda (Comsefaz). O texto da emenda unifica os impostos sobre consumo federais (PIS, Cofins e IPI), estaduais e municipais (ICMS e ISS), para criar o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). A proposta tem como base a PEC nº 45/2019, contudo propõe um período de transição menor, constitui um fundo de desenvolvimento regional e mantém o tratamento tributário diferenciado para a Zona Franca de Manaus. O ponto polêmico da emenda foi o comitê gestor ser integrado apenas por estados e municípios, excluindo representantes da União.²²⁷

²²⁶ A emenda pode ser visualizada em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1818998&filename=EMC+192/2019+PEC04519+%3D%3E+PEC+45/2019. Acesso em: 26 mar. 2021.

²²⁷ Em setembro de 2020, após críticas em relação à ausência da União em um Comitê Gestor para gerir o novo imposto, o Comsefaz atualizou sua proposta, incluindo a União no comitê a ser criado, que teria a nomenclatura de Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços. A atualização da emenda está disponível em: <https://comsefaz.org.br/wp-content/uploads/2020/09/EMC-192-A-PEC-45-19-Texto-Atualizado-28-09-2020.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2021.

Em entrevista encaminhada para este trabalho, o representante do Comsefaz enfatizou que foi alcançado consenso pelos secretários de fazenda dos estados sobre a reforma tributária a ponto de redigir uma proposta comum. Segundo o diretor-institucional do comitê:

[...] temos também, pela primeira vez em 30 anos, a união dos estados em tomo de uma proposta única de reforma tributária. Essa proposta foi elaborada pelo Comitê dos Secretários de Fazenda e, além de simplificar, modernizar e padronizar o sistema tributário, prevê a criação do Fundo de Desenvolvimento Regional, para estimular investimentos nas regiões menos desenvolvidas, e o Fundo de Compensação das Exportações, para compensar eventuais perdas dos estados exportadores, que podem ter quedas gradativas nas exportações com a reforma. Esses dispositivos ajudam a superar problemas que, em outras oportunidades, geraram as desavenças entre os estados e que contribuíram para o fracasso das tentativas anteriores de reforma tributária. [Entrevistado 8, Representante do Comsefaz, 2020].

Questionou-se o representante do Comsefaz sobre qual teria sido o grau de participação dos governadores na construção da proposta. Segundo o entrevistado, a EMC nº 192/2019:

[...] foi elaborada por um grupo de trabalho formado por secretários e técnicos das Fazendas estaduais, a partir de uma articulação do Comsefaz com o conhecimento prévio dos governadores estaduais. Foi submetida à análise do conjunto dos secretários, aperfeiçoada e aprovada, e depois apresentada aos governadores, que a ratificou. A proposta tem apoio integral dos governadores. [Entrevistado 8, Representante do Comsefaz, 2020].

Para o Comsefaz, a insegurança econômica quanto às perdas é o que poderia comprometer a convergência política dos estados. Sendo assim, o comitê considera muito importante a constituição dos fundos, uma vez que pacificam os principais efeitos das alterações econômicas advindas do aperfeiçoamento da tributação de bens e serviços, prevenindo a perda de receitas.

Portanto, além da PEC nº 45/2019, ingressou na Câmara a proposta dos secretários de fazenda estaduais (Comsefaz) que, conforme declarado na entrevista, receberam ratificação de seus respectivos governadores. Essa proposta também ganhou peso nos debates, tendo em vista a atuação do comitê e o desafio histórico de conciliar os interesses dos governos subnacionais. Na próxima seção, trataremos do processo legislativo da PEC nº 110/2019 no Senado Federal.

7.4.2. Senado Federal

A PEC nº 110/2019 foi apresentada no Senado em 09 de julho de 2003, tendo como primeiro signatário o presidente do Senado, Davi Alcolumbre. O texto consiste basicamente no relatório do Luiz Carlos Hauly para a PEC nº 293/2004, que estava

sobrestado na Câmara. O ex-deputado federal relatou como sua redação foi levada ao Senado após a apresentação da PEC nº 45/2019 na Câmara:

Imediatamente, peguei uma cópia dessa PEC 293, fui ao Senado, convidado pelos líderes senadores do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, São Paulo, do Sudeste e do Nordeste, muitos amigos que eu tenho, e levei para o Colégio de líderes do Senado da República, na casa do Presidente do Senado, Davi Alcolumbre, e fiz uma palestra para eles. Eles resolveram adotar a PEC 293, que acabou levando o número de 110/2019. Uma iniciativa do próprio Presidente Davi Alcolumbre e mais 65 senadores [Entrevistado 9, Luiz Carlos Hauly, Ex-Deputado Federal, 2020].

Na visão de Hauly, a PEC nº 110/2019 atendeu a uma necessidade dos senadores de buscarem protagonizar essa matéria. Em se tratando dessa questão, foi perguntado a alguns dos entrevistados se eles enxergavam nesse movimento do Senado de adotar o texto da 293/2004 a pretensão de ter maior protagonismo na questão da reforma tributária. O entrevistado 6 respondeu que, levando em conta que o ICMS é um tributo extremamente importante para os estados, os senadores queriam trazer a discussão para o âmbito do Senado, que é a “Casa da Federação”.

De acordo com o entrevistado 7, o Senado teria se ressentido de ter sido muito excluído nas discussões da reforma da previdência.²²⁸ No início de 2019, as grandes discussões políticas estavam todas na Câmara e os senadores queriam participar mais ativamente. A Câmara já havia iniciado as discussões da PEC nº 45/2019 quando o Senado decidiu pegar o texto do Luiz Carlos Hauly e acelerar o debate da reforma tributária na casa. Partia-se do pressuposto que a tramitação no Senado seria mais rápida, pois a proposição precisaria passar apenas na Comissão de Constituição e Justiça do Senado antes de chegar ao plenário (Entrevistado 7, Consultor Legislativo do Senado, 2020).

A manifestação abaixo do senador Roberto Rocha (PSDB/MA) confirma essas percepções sobre a iniciativa dos senadores de trabalhar a reforma tributária na casa:

O Senado, eu quero dizer, pelo menos naquilo que me toca, tem sido constantemente, digamos assim, tratado como se fosse apenas um carimbador da Câmara. Com todo respeito – eu fui Deputado por três mandatos, eu tenho um DNA do Legislativo –, o Senado Federal é a Casa da Federação, e esse acordo para poder prevalecer o protagonismo do Senado na reforma tributária é para inglês ver. Esta é a realidade: a Câmara está tocando o projeto de reforma tributária, e o Senado está apenas assistindo. Eu acho que há de haver um melhor relacionamento entre a Câmara e o Senado. O Senador criou uma

²²⁸ O entrevistado 7, que é consultor legislativo do Senado, recordou que o Senado chegou a criar uma comissão destinada ao acompanhamento da tramitação da PEC nº 6/2019 (reforma da previdência) na Câmara dos Deputados. A comissão pretendia fazer sugestões ao texto da reforma e acompanhar mais de perto o debate na Câmara. De acordo com o entrevistado, a comissão fez algumas audiências públicas, mas teve pouco resultado.

Comissão Especial aqui para acompanhar o trabalho da Câmara na reforma da previdência. Qual foi a atenção que a Câmara deu ao Senado? Nenhuma. Agora vamos ser francos: recebemos o texto da Câmara e vamos apenas carimbar esse texto, essa é a realidade. [ROCHA, Senador Federal, reunião de 14 ago. 2019, na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal].

A manifestação do senador Eduardo Braga (MDB/AM) também demonstra esse comportamento:

Se o Senado não acelerar a reforma tributária, correremos o risco de aprovar a reforma da previdência, e, quando formos cuidar da reforma tributária, o texto da Câmara chegue ao Senado e nós sejamos, mais uma vez, prejudicados na questão da Federação, porque esta é a Casa da Federação. Portanto, eu apoio as alternativas que puderem ser construídas para que possamos caminhar e acelerar a reforma tributária no Senado [BRAGA, Senador Federal, reunião de 14 ago. 2019, na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal].

O entrevistado 7 destacou que essa concorrência de pautas entre as casas sempre existiu. Em alguns momentos, o Senado torna-se mais relevante no debate público, em outros, a Câmara. No início de 2019, a Câmara mostrou-se mais relevante. O entrevistado 4 fez análise no mesmo sentido. De acordo com ele, em determinadas ocasiões acaba ocorrendo certa rivalidade entre os representantes da Câmara e do Senado.

Logo após a apresentação da PEC, a presidente da Comissão de Constituição e Justiça do Senado (CCJ), senadora Simone Tebet (MDB/MS), anunciou em plenário a indicação do senador Roberto Rocha (PSDB/MA) como relator da PEC nº 110/2019.²²⁹ Assim, em agosto, a matéria começou a ser discutida na comissão. Conforme verificado nas notas taquigráficas e nas entrevistas com consultores legislativos do Senado, o objetivo de Roberto Rocha era aprovar rapidamente a PEC nº 110/2019 e enviá-la para a Câmara com o fito de tornar a PEC do Senado a proposta principal de reforma tributária no Congresso Nacional.

Na CCJ, realizou-se um ciclo de audiências públicas, com a participação de uma ampla gama de atores interessados na matéria. Da mesma forma que as audiências da comissão especial da Câmara, Haully e Appy participaram ativamente de várias reuniões. Durante a tramitação da matéria, os senadores pressionavam o governo para que enviasse sua proposta ou sugestões ao texto.

O senador Roberto Rocha apresentou seu relatório²³⁰ em 18 de setembro de 2019, propondo algumas alterações na redação inicial. Até aquele momento, 24 emendas

²²⁹ Davi anuncia a apresentação da PEC da Reforma Tributária. **Agência Senado de Notícias**. Brasília. 09 jul. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/07/09/davi-anuncia-apresentacao-da-pec-da-reforma-tributaria>. Acesso em: 27 mar. 2021.

²³⁰ O texto pode ser visualizado em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8012655&ts=1602268351873&disposition=inline>. Acesso em: 20 mar. 2021.

havia sido apresentadas. Em vez de fundir nove tributos ao IBS, o relator sugeriu unificar os cinco impostos e contribuições sociais de competência da União em um IBS; e o ICMS e o ISS (estaduais), em outro. Na sua visão, a medida evitaria excessiva concentração de tributos no âmbito da União. O senador incorporou parcialmente uma série de emendas apresentadas pelos senadores e outras sugestões recebidas para assegurar regimes tributários especiais em vigência, como a Zona Franca.²³¹

O relator apresentou complementação de voto²³² em 02 de dezembro de 2019. O senador examinou outras 116 emendas que foram apresentadas e fez novas modificações, considerando as peculiaridades de determinados setores e categorias econômicas. Dessa forma, Roberto Rocha flexibilizou ainda mais o texto acordado na Câmara durante das discussões da comissão especial da PEC nº 293/2004. O relatório da PEC nº 110/2019 não foi votado na CCJ do Senado até o momento.

7.4.3. Outra paralisa decisória?

No final de 2019, os presidentes do Senado, Davi Alcolumbre, e da Câmara, Rodrigo Maia, e o Ministro da Economia, Paulo Guedes, fecharam um acordo com lideranças partidárias para a criação de uma comissão mista com vistas a aprofundar as discussões em torno da reforma tributária. O texto a ser construído teria como base as duas propostas que já estavam em tramitação no Congresso: a PEC nº 45/2019 e a PEC nº 110/2019. O governo prometeu encaminhar sugestões a deputados e senadores e contribuir com as discussões. O trabalho do colegiado seria compilar as propostas e analisar as emendas e sugestões de mudança dos parlamentares.²³³

Ao ser questionado sobre os motivos para a criação dessa comissão mista, Luiz Carlos Hauly contou que, vendo o impasse entre a Câmara e o Senado, ele chegou a conversar com o senador Roberto Rocha sobre a necessidade de unir as forças das duas casas legislativas para destravar o processo. De acordo com o Hauly, os relatores das propostas se uniram em torno desse acordo na comissão mista.

²³¹ Reforma Tributária: relatório sobre a proposta é apresentado na CCJ. **Agência Senado de Notícias**. Brasília. 18 set. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/18/reforma-tributaria-relatorio-sobre-proposta-e-apresentado-na-ccj>. Acesso em: 27 mar. 2021.

²³² O texto pode ser visualizado em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8050102&ts=1602268358150&disposition=inline>. Acesso em: 20 mar. 2021.

²³³ Congresso e governo fecham acordo para votar reforma tributária no 1º semestre. **Agência Senado de Notícias**. Brasília. 18 dez. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/18/congresso-e-governo-fecham-acordo-para-votar-reforma-tributaria-no-1o-semester>. Acesso em: 27 mar. 2021.

O senador Roberto Rocha (MDB/MA), relator da PEC nº 110/2019, foi escolhido para presidir a comissão. Já a relatoria ficou com o deputado Aginaldo Ribeiro (PP/PB), relator da PEC nº 45/2019. Pretendia-se garantir a aprovação da reforma tributária no Congresso Nacional no primeiro semestre de 2020, antes do período das campanhas eleitorais, por isso o prazo de conclusão dos trabalhos da comissão mista seria de noventa dias.

Entretanto, a criação da comissão atrasou, por conta de divergências internas quanto à composição do colegiado. Segundo o entrevistado 7, os deputados que estavam na comissão especial da Câmara queriam integrar a comissão mista também. Contudo, o número de membros desse colegiado era mais restrito (quinze membros da Câmara e quinze membros do Senado). Assim, para a viabilizar a discussão conjunta e tornar o relatório “palatável” na Câmara, criou-se um colegiado maior, formado por cinquenta membros (25 senadores e 25 deputados). Os parlamentares teriam o prazo de 45 dias para consolidar as propostas que tramitam no Congresso.²³⁴

O entrevistado 1 explicou que essa configuração da comissão mista é totalmente política e foi criada porque nenhuma das casas queria abrir mão de discutir sua reforma tributária e perder o protagonismo. Ele salientou que, quando o texto for consolidado, terá de tramitar pelas duas casas como qualquer proposta de emenda constitucional.

A comissão mista foi instalada em 04 de março de 2020, mas teve seus trabalhos suspensos em 20 de março daquele ano, em decorrência da pandemia da Covid-19. Os trabalhos foram retomados durante a pandemia, de forma remota, a partir de 31 de julho de 2020, depois que Executivo encaminhou um projeto correspondente a primeira etapa da reforma tributária pretendida por aquele poder. O Projeto de Lei nº 3.887/2020²³⁵ cria a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), com alíquota de 12%, em substituição ao PIS e à Cofins. Esse projeto recebeu críticas principalmente do setor de serviços, o qual alega que a proposta aumenta a carga tributária para o setor.²³⁶

²³⁴ Instalada a comissão mista do Congresso que analisará a Reforma Tributária. **Agência Senado de Notícias**. Brasília. 19 fev. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/19/instalada-comissao-mista-do-congresso-para-analisar-a-reforma-tributaria>. Acesso em: 27 mar. 2021.

²³⁵ O projeto pode ser visualizado em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1914962&filename=PL+3887/2020. Acesso em: 20 mar. 2021.

²³⁶ Reforma aumenta impostos para o setor de serviços, avaliam senadores e deputados. **Agência Senado de Notícias**. Brasília. 05 ago. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/05/reforma-aumenta-impostos-para-setor-de-servicos-avaliam-senadores-e-deputados>. Acesso em: 27 mar. 2021.

O colegiado integrado por deputados e senadores promoveu onze audiências públicas no decorrer de 2020. As três propostas estão em tramitação no Congresso Nacional e não se sabe ao certo qual será o destino delas, tendo em vista todas as limitações que envolvem esse complexo processo político e o contexto de grave crise sanitária e econômica no Brasil e no mundo.

Alguns atores políticos defendem que este seria o momento de realizar uma reforma tributária, tendo em conta que só por intermédio de grandes mudanças no sistema tributário nacional será possível sair efetivamente da crise e promover um crescimento econômico sustentado. Por outro lado, há atores que defendem que este não constitui o momento adequado, visto que a crise suscita muitas incertezas e desconfiança, elevando os riscos que envolvem as alterações tributárias.

Em 04 de maio de 2021, o deputado Aguinaldo Ribeiro apresentou seu relatório à comissão mista, prevendo a substituição de tributos como PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS pelo IBS e a criação do Imposto Seletivo, como forma de complementação ao IBS. O presidente da Câmara, deputado Arthur Lira (PP/AL), decidiu, no mesmo dia, sustar a comissão especial Câmara dos Deputados, com a justificativa de que o prazo de conclusão dos trabalhos do colegiado havia expirado. Lira prometeu buscar entendimento para garantir uma saída para o impasse da tramitação da reforma tributária e vem defendendo o fatiamento da reforma para facilitar sua aprovação, priorizando temas mais simples e consensuais.²³⁷ Esse discurso não é inédito. Resta saber quais serão os próximos passos da reforma tributária no Congresso Nacional e se haverá de fato espaço para a superação dos impasses no ICMS.

7.5. CONSIDERAÇÕES SOBRE A FASE 4

As tentativas de reforma tributária ampla ocorridas nas Fases 1, 2 e 3 influenciaram fortemente a forma como o tema se configura atualmente. As principais propostas, PEC nº 45/2019 e PEC nº 110/2019, refletem a evolução do debate ao longo dos últimos trinta anos. Seus autores buscaram introduzir mecanismos de transição que

²³⁷ XAVIER, Luiz Gustavo. Lira susta comissão da Câmara sobre reforma tributária e defende tramitação eficiente da reforma. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília. 04 mai. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/754767-lira-susta-comissao-da-camara-sobre-reforma-tributaria-e-defende-tramitacao-eficiente-da-proposta/> Acesso em: 05 mai. 2021.

reduzissem a aversão a riscos e os receios dos atores quanto às perdas, bem como medidas para evitar a concentração da cobrança em tributos não partilháveis.

As PECs contêm significativas diferenças, mas ambas enfatizam sobremaneira os impostos indiretos. A simplificação e a racionalização da tributação correspondem aos objetivos centrais das propostas. Embora tenha se observado uma maior adesão no discurso político do tema da justiça tributária, especificamente no que tange à tributação sobre lucros e dividendos, a questão ainda não ganhou força suficiente para dominar a agenda. Frisa-se que estudos demonstram que esse tipo de tributação poderia reduzir a desigualdade de renda no Brasil (FERNANDES; CAMPOLINA; SILVEIRA, 2019).

É preciso destacar que, com a proposta de criação do IBS, os textos avançam na temática da instituição de um verdadeiro IVA no Brasil. Os projetos de reforma tributária dos governos FHC e Lula se restringiam a unificação de alguns impostos federais e da legislação do ICMS, evitando inserir impostos como o ISS na discussão.

As novas PECs dão esse passo, visando criar um imposto sobre bens e serviços nos moldes dos impostos sobre valor agregado cobrados na maioria dos países desenvolvidos. Contudo, segundo todos os entrevistados desta pesquisa, o setor de serviços, que poderá ser mais onerado com a criação do IBS, e os grandes municípios, que temem perdas na arrecadação, tendem a ser os grandes atores de veto da Fase 4. A conciliação dos interesses desses atores também demonstrou ser o mais novo desafio da reforma tributária no Brasil, tanto para o lado contribuinte quanto para as questões federativas.

O entrevistado 5 esclareceu que os municípios menores podem não criar muitas resistências. No entanto, as grandes cidades dependem muito mais de sua receita própria do que das transferências advindas de outros entes. Nesse mesmo sentido, o entrevistado 2 destacou:

Esse novo passo da reforma tributária que é o IVA [...] nessa nova modalidade, as prefeituras são muito importantes. [...] Agora não são só os estados, tem os municípios também, os municípios grandes que arrecadam o ISS, é muito importante a arrecadação do ISS. Então a reforma tributária ganhou um grau de complexidade política, porque você não tem nenhum fórum de debate adequado para isso. Para os estados, tinha o Confaz [...]. No caso das prefeituras, não tem, não existe esse fórum. Você tem organizações e associações esparsas. [Entrevistado 2, Consultor Legislativo da Câmara, 2020].

Quanto ao posicionamento do Poder Executivo na Fase 4, nota-se que os últimos governos desistiram de patrocinar esse tipo de proposta, focando em alterações pontuais e infraconstitucionais. Segundo o entrevistado 5, a União tem tido muitos receios com

relação à reforma tributária, devido à preocupação em acabar tendo baixa ingerência na gestão do novo imposto e por não ter condições de assumir os custos de um fundo de desenvolvimento regional da forma como demandado pelos estados. Ele destacou que esse conflito entre a União e os estados não é explícito.

Acrescenta-se que, durante a Fase 4, o governo federal mais uma vez trouxe à tona a proposta de um imposto similar à CPMF, como contrapartida à desoneração da folha de pagamentos das empresas, mas a ideia sofre fortes resistências no Congresso. É interessante notar que a União sempre recorre a esse imposto como uma das soluções para “viabilizar” a reforma. Segundo o entrevistado 1, a CPMF é um tributo que deu certo em termos de arrecadação, já se sabe como funciona e por isso agrada o Poder Executivo, mas dentro do parlamento há de fato uma forte oposição.

No que concerne aos estados, a maior parte dos entrevistados acredita que há uma melhor coordenação em torno da reforma tributária por parte dos secretários de fazenda.²³⁸ Entretanto, conforme declarações do representante do Comsefaz na entrevista concedida, os representantes dos governos estaduais condicionam seu apoio à criação de fundos com destinação de recursos aos estados. A situação fiscal atual desses entes estaria exigindo novos posicionamentos para lidar com as iniquidades do sistema tributário, mas não há disposição de nenhum lado em arcar com os custos decorrentes de uma reforma tributária mais estrutural.

Esse quadro atual nos remete à dinamicidade do federalismo abordada no capítulo 2. A forma como o poder é distribuído e compartilhado no federalismo está em constante construção e vários desenhos são buscados para equacionar os conflitos e equilibrar autonomia e autoridade compartilhada (ELAZAR, 1987). A concepção do que é autonomia tributária dentro do federalismo pode estar sendo modificada diante das condições fiscais dos estados e da ausência de uma política que revise o pacto federativo desequilibrado. Entretanto, não se pode deixar de levar em conta o papel das entidades municipais e dos parlamentares municipalistas, os quais conseguiram bloquear qualquer mudança tributária que afetasse o ISS nas últimas décadas e agora vem demonstrando força para vetar a criação de um imposto sobre o valor agregado.

²³⁸ O entrevistado 2 vê essa atuação do Comsefaz com muitas ressalvas. De acordo com ele, apenas na fase plenária é que será possível confirmar essa unidade e disposição dos estados para a reforma tributária.

8. RESULTADOS DO PROCESSO DE CODIFICAÇÃO

Nos capítulos anteriores, identificamos fatores explicativos para a paralisia decisória das alterações do ICMS nas reformas tributárias das Fases 1, 2 e 3. Em cada uma das fases, concluiu-se que entre as causas para o bloqueio estavam os conflitos de crenças entre os entes federativos. Um dos objetivos deste capítulo é sistematizar e detalhar melhor esses conflitos.

A maior parte dos entrevistados desta pesquisa apontaram elementos baseados na escolha racional, como a incerteza ao redor das consequências futuras e a desconfiança entre os atores, para explicar as dificuldades de aprovação das reformas tributárias. Os rastreamentos demonstraram que essas causas realmente influenciaram as paralísias decisórias. No entanto, esta pesquisa buscar ir além e considera também a relevância de fatores ideacionais nos processos decisórios da reforma tributária. Os achados e a fundamentação teórica da pesquisa indicam não ser possível separar por completo as ideias dos interesses materiais. Essa perspectiva é assumida no sistema de crenças trabalhado no *Advocacy Coalition Framework (ACF)*.

Como visto no capítulo 2, as ideias estão no cerne da ação política, porque moldam a forma como entendemos os interesses e os problemas políticos (BÉLAND; COX, 2011). Os interesses não são fatos objetivos, mas construções históricas, sociais e políticas, que não podem ser separados das ideias (HAY, 2011). Ante o exposto, este trabalho adotou como perspectiva teórica a noção de crenças do modelo do ACF, que agrega interesses e ideias em uma única concepção (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 194; ARAÚJO, 2013), sendo de grande utilidade para avaliar os posicionamentos expressados pelos atores em seus discursos.

O objetivo deste capítulo é aprofundar nos conflitos de crenças direcionadas às políticas públicas presentes nos processos estudados e nas características e ideários dos atores que atuaram no debate legislativo no decorrer das fases estudadas. Recorremos ao sistema de crenças para realizar essa análise de forma objetiva e identificar possíveis coalizões de defesa que atuam no subsistema do ICMS.

Dessa forma, serão apresentados os resultados da análise de conteúdo realizada com base no código descrito no capítulo 3. Os rastreamentos dos processos feitos nos capítulos anteriores serviram de base para a interpretação e a codificação dos dados. Tendo em vista as limitações das informações contidas nos documentos, as entrevistas

realizadas também contribuíram para verificar se os conflitos de crenças que foram delineados por meio da análise documental tinham correspondência com a realidade do debate da reforma tributária que os especialistas acompanham no Congresso Nacional.

Na primeira parte do capítulo, analisaremos os principais atores que participaram das discussões nas comissões legislativas estudadas e as crenças mais importantes para cada conjunto de atores. Esses conjuntos incluem não apenas atores governamentais, mas também atores não-governamentais. Parte-se do pressuposto que atores não-governamentais também possuem crenças influenciadas pelas questões federativas (FALLETI, 2010). Além disso, tal como preconizado no modelo do ACF, informações técnicas e científicas desempenham um importante papel na modificação das crenças dos indivíduos (SABATIER; WEIBLE, 2007). Sendo assim, especialistas da área tributária também estão incluídos entre os atores investigados.

Na segunda parte, discorreremos sobre os principais resultados do processo de codificação das notas taquigráficas e dos documentos legislativos, organizados conforme as crenças do código de análise documental. Sintetizaremos as principais discussões de cada componente do sistema de crenças, com maior aprofundamento nas crenças centrais (*policy core*), elementos mais importantes para a identificação de coalizões. A análise do núcleo duro e dos aspectos instrumentais servem como complemento para uma compreensão mais ampla da reforma tributária e para a identificação de algumas das várias questões específicas que envolvem o ICMS.

Na última parte, serão apresentadas as coalizões que foram encontradas por esta pesquisa, bem como as crenças centrais compartilhadas pelos atores que compõem esses grupamentos. Acredita-se que a lente conceitual das coalizões leva a um retrato mais próximo da complexidade que envolve a temática do ICMS, do que divisões clássicas entre grupos de interesse.

8.1. ATORES

Os atores correspondem aqui aos indivíduos e organizações que participaram dos debates relacionados à reforma tributária no Congresso Nacional e tiveram seus discursos codificados por tratarem de temas referentes ao ICMS. Dessa forma, nossa análise limita-se a atores cuja participação foi registrada em notas taquigráficas de audiências públicas,

seminários e reuniões de comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em cada fase estudada.

Os principais atores públicos e privados presentes nas discussões foram separados por grupos. Foram identificados dez conjuntos de atores. Foi constituída a categoria “outros” durante a codificação, para discursos de outros atores que não pudessem ser classificados dentro dos dez conjuntos representativos. A análise dessa categoria não será realizada neste trabalho.

A seguir, serão detalhadas as participações desses atores e serão feitas algumas considerações gerais em relação às suas crenças, em especial, as do nível do *policy core*. Considerando que este estudo se concentra no ambiente do Legislativo federal e que o maior número de manifestações registradas foi de deputados e senadores, será dada ênfase à atuação dos parlamentares. Alguns atores individuais que tiveram relevante papel nas fases estudadas também serão estudados de forma mais detalhada.

8.1.1. Poder Executivo

Como a maioria das propostas de reforma tributária que tiveram grande repercussão vieram do Poder Executivo, é importante avaliar a frequência e a atuação desses atores nas reuniões do Congresso. A representação desse poder se dá principalmente por atores vinculados ao Ministério da Fazenda, órgão responsável por redigir as propostas.

Na Fase 1, o Poder Executivo esteve representado pelo Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento. Houve também a participação da Secretaria da Receita Federal. O secretário daquele período, Everardo Maciel, poderia também ser identificado como representante do grupo de atores do Fisco. Contudo, nas discussões da PEC nº 175/1995, Maciel atuou como interlocutor do Executivo na comissão especial, representando os interesses do Ministério da Fazenda.

Registraram-se na Fase 2 as participações da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e do Ministério da Fazenda. Durante a Fase 3, há manifestações da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Políticas da Previdência Social. Não constam registros de participação do Poder Executivo na Fase 4 no material codificado.

No que diz respeito aos posicionamentos mais frequentes do Poder Executivo, verificou-se a prevalência, em todas as fases, da visão liberal (DC1.1), da prioridade dos

impostos sobre o consumo na reforma (PC3.1), das relações de coordenação entre os entes federativos (PC1.1 e PC1.3) e do federalismo fiscal com ênfase no ente nacional (PC2.1).

Quanto ao equilíbrio horizontal, observa-se que, em geral, do ponto de vista técnico, o Poder Executivo tende ao posicionamento PC4.1, cobrança do ICMS no destino. Entretanto, por questões políticas, acabou priorizando em seus textos a cobrança predominantemente na origem. Na Fase 3, o governo federal teve uma postura distinta ao decidir inserir em sua proposta o princípio do destino e tentar enfrentar conflitos federativos. O posicionamento sobre os benefícios fiscais também é variável, tendo o governo federal tendência a preservar os interesses de determinados setores beneficiados com incentivos fiscais (PC5.2 e PC5.3).

Durante as fases, notou-se a preferência da União por crenças conectadas à necessidade de harmonização tributária, considerando que isso poderia melhorar a eficiência e a competitividade econômica. Sem embargo, a constante necessidade de manter o equilíbrio das contas públicas e encontrar soluções para o financiamento das políticas sociais fizeram com que o governo federal, em todas as fases, redirecionasse sua política tributária para o lado oposto, priorizando o ajuste fiscal (OLIVEIRA, 2020), o que ocasionou o aumento da carga tributária e da regressividade do sistema.

Aspecto importante que deve ser lembrado é que os atores que participaram das comissões legislativas que debateram a reforma tributária enfatizavam a necessidade de atuação do Poder Executivo para que o processo avançasse. Nos momentos em que o Executivo esteve mais ausente da discussão, houve cobranças por suas respostas e sugestões. Apesar de o Legislativo conseguir dar andamento aos debates sobre o tema de forma independente no âmbito das comissões, o nível de centralização fiscal do Brasil e a retenção de diversas informações no âmbito do governo federal tornam o Poder Executivo ator fundamental para a conclusão de uma reforma tributária no Brasil.

8.1.2. Parlamentares

A partir das crenças dos parlamentares expressas nos discursos feitos durante as reuniões das comissões legislativas estudadas, buscou-se averiguar de que forma esses atores estão divididos em relação aos conflitos do ICMS. A premissa deste trabalho é que os discursos trazem muitas informações sobre as preferências dos deputados e senadores, indo além da avaliação do comportamento legislativo baseado apenas nos resultados de votações plenárias. Passemos agora para o exame da atuação dos parlamentares em cada

fase. É preciso esclarecer que dada a grande quantidade de parlamentares que atuaram nas comissões, preferiu-se estabelecer conclusões gerais sobre as crenças desse conjunto de atores a partir das crenças que estivessem representando. Desse modo, as informações sobre as crenças de parlamentares estão diluídas na seção seguinte, na qual são apresentados os resultados da codificação das crenças.

Na Fase 1, a comissão especial teve seus trabalhos dirigidos por três presidentes, Jurandyr Paixão, Paulo Lustosa e Germano Rigotto, os quais demonstraram ter uma atuação independente e uma postura crítica em relação à falta de interesse demonstrada pelo Poder Executivo. Eles também atuaram colaborativamente com o relator nas articulações realizadas com outros atores.

O deputado Mussa Deme foi escolhido como relator da matéria em todas as vezes que a Comissão Especial da PEC nº 175/1995 foi instalada. O deputado, representante da região Nordeste, era da base governista, mas também teve uma atuação independente. Ex-agente fiscal de tributos e ex-Secretário Estadual de Fazenda dos estados do Piauí e do Ceará, era considerado um parlamentar especialista, tendo atuado por vários anos de sua vida legislativa nessa temática.

Destaca-se também a atuação de outros integrantes da comissão especial. O deputado Antônio Kandir foi o 1º vice-presidente da comissão durante 1999 e teve participação ativa nos debates e negociações, sendo também um reconhecido especialista da área. O deputado havia sido Ministro do Planejamento entre os anos de 1996 e 1998 e autor da Lei Complementar nº 87/1996, que foi intitulada com o seu nome, a Lei Kandir. O 2º vice-presidente da comissão especial, deputado Antônio Palocci, também participou ativamente das discussões. E era um importante nome da oposição para assuntos dessa natureza. O deputado tornou-se Ministro da Fazenda durante o primeiro Governo Lula e foi presidente da comissão especial na Fase 3. Luís Roberto Ponte, Luiz Carlos Hauly, Firmo de Castro e Marcos Cintra também influenciavam as discussões com suas ideias sobre a reforma tributária.

A Tabela 3 lista os parlamentares que tiveram as falas mais codificadas na Fase 1, conforme o código de análise documental definido. Esse dado contribui para identificar os parlamentares mais atuantes, levando em conta os parâmetros e os recortes definidos por esta pesquisa.

Tabela 3 - Parlamentares com maior número de registros de codificação na Fase 1

Parlamentares	Número de referências de codificação
Dep. Mussa Demes (PFL/PI)	89
Dep. Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR)	40
Dep. Antônio Palocci (PT/SP)	40
Dep. Luiz Salomão (PT/RJ)	33
Dep. Antônio Kandir (PSDB/SP)	32
Dep. Firmo de Castro (PSDB/CE)	22
Dep. Eduardo Paes (PFL/RJ)	21
Dep. Marcos Cintra (PL/SP)	18
Dep. Germano Rigotto (PMDB/RS)	15
Dep. João Fassarela (PT/MG)	14

Fonte: dados da pesquisa.

Na Fase 2, o deputado Mussa Demes assumiu a presidência da Comissão Especial da PEC nº 41/2003. O deputado foi um dos críticos do texto construído pela comissão e votou contra o relatório, seguindo a orientação de seu partido, o PFL. O relator da comissão especial na Câmara foi o deputado Virgílio Guimarães. O deputado mineiro foi titular da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças na Assembleia Constituinte e atuou até 2007 para tentar aprovar os principais pontos relativos ao ICMS da proposta de 2003. No Senado, a relatoria ficou nas mãos do senador Romero Jucá, parlamentar reconhecido no Congresso Nacional por sua capacidade de diálogo e amplo conhecimento sobre uma diversidade de temas. O senador possibilitou o fatiamento da matéria e a aprovação dos dispositivos que mais interessavam ao governo federal.

A Tabela 4 lista os parlamentares que tiveram as falas mais codificadas durante a Fase 2.

Tabela 4 - Parlamentares com maior número de registros de codificação na Fase 2

Parlamentares	Número de referências de codificação
Dep. Antônio Carlos Magalhães Neto (PFL/BA)	32
Dep. Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR)	30
Dep. Sandro Mabel (PFL/GO)	29
Dep. Walter Feldman (PSDB/SP)	26
Dep. Virgílio Guimarães (PT/MG)	23
Dep. Paulo Afonso (PMDB/SC)	22
Dep. Eduardo Paes (PFL/RJ)	21
Sen. Romero Jucá (PMDB/RR)	19

Sen. Aloizio Mercadante (PT/SP)	18
---------------------------------	----

Fonte: dados da pesquisa.

Naquele momento, o deputado Antônio Carlos Magalhães foi um dos principais nomes da oposição. Outro parlamentar que se destacou pela oposição ao texto foi Sandro Mabel, parlamentar com larga experiência no setor empresarial e grande defensor dos benefícios fiscais como instrumento de desenvolvimento regional.

A Fase 3 é marcada pela mudança de postura do deputado Sandro Mabel, que trabalhou contra a reforma tributária na Fase 2 e tornou-se relator da comissão especial em 2008. Os deputados Leonardo Vilela e Armando Monteiro também participaram ativamente representando seus setores específicos, o primeiro defendendo a preservação dos benefícios fiscais em seu estado e o segundo representando os interesses da indústria. A Tabela 5 segue com os resultados da Fase 3.

Tabela 5 - Parlamentares com maior número de registros de codificação na Fase 3

Parlamentares	Número de referências de codificação
Dep. Sandro Mabel (PR/GO)	30
Dep. Leonardo Vilela (PPB/GO)	13
Dep. Armando Monteiro (PMDB/PE)	10
Dep. Luiz Carreira (DEM/BA)	8
Dep. Eduardo Valverde (PT/RO)	7
Dep. Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR)	7
Dep. Alfredo Kaefer (PSDB/PR)	6
Dep. Virgílio Guimarães (PT/MG)	5
Dep. Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM/BA)	5

Fonte: dados da pesquisa

Na última fase, os relatores das propostas nas duas casas, deputado Aguinaldo Ribeiro e senador Roberto Rocha buscaram concentrar as discussões em torno de seus textos. O deputado Hildo Rocha também assumiu espaço de relevância nas discussões sobre a reforma tributária no Congresso Nacional nos últimos anos. As três últimas comissões sobre o tema na Câmara dos Deputados foram presididas por ele. Na Tabela 6 constam os deputados que tiveram os discursos mais codificados durante a Fase 4. Nessa lista, o deputado Alexis Fonteyne (Novo/SP) sobressai. O deputado teve participação muito ativa em quase todas as reuniões da comissão especial da Câmara.

Tabela 6 - Parlamentares com maior número de registros de codificação na Fase 4

Parlamentares	Número de referências de codificação
Dep. Alexis Fonteyne (Novo/SP)	19
Dep. Aguinaldo Ribeiro (PP/PB)	18
Dep. Capitão Alberto Neto (Republicanos/AM)	8
Dep. Clarissa Garotinho (PROS/RJ)	8
Dep. Marcelo Ramos (PL/AM)	8
Sen. Roberto Rocha (PSDB/MA)	8
Dep. Reginaldo Lopes (PT/MG)	7
Dep. Zé Neto (PT/BA)	7
Dep. Hildo Rocha (MDB/MA)	6
Dep. Eduardo Cury (PSDB/SP)	5

Fonte: dados da pesquisa

Algumas análises gerais podem ser feitas a respeito do perfil dos parlamentares que atuaram nas quatro fases estudadas.

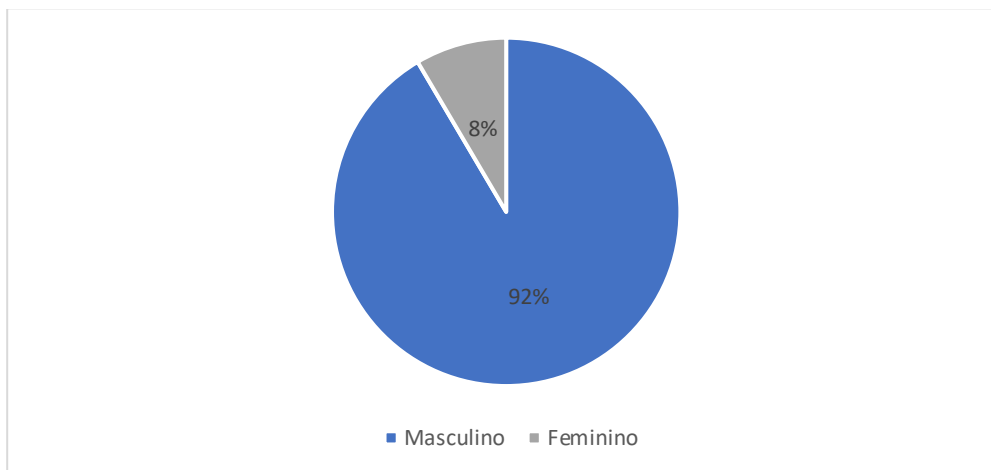
Um primeiro ponto que chamou atenção no decorrer da pesquisa foi a baixa participação feminina observada nas discussões.

Rodrigues (2020, p. 110) verifica que o Congresso Nacional conta com uma baixa representação feminina, cerca de 15% das cadeiras da Câmara estão ocupadas por mulheres entre os anos de 2019 e 2022, e aproximadamente 17% no Senado. Miguel e Feitosa (2009) mostram que as mulheres no parlamento costumam ficar limitadas aos temas da *soft politics* – educação, saúde, assistência social, direitos humanos, minorias políticas. As *hard politics*, relacionadas ao núcleo do processo político, o exercício do poder de Estado e a gestão da economia, geralmente ficam restritos à atuação dos homens. Nos discursos do plenário da Câmara, homens mostram uma concentração maior na abordagem de temas sobre política econômica e tributária, estando presente em 15,4% dos discursos deles contra 9,2% dos discursos delas. Já nas comissões que tratam de *hard politics*, a participação feminina é marcadamente menor (MIGUEL; FEITOSA, 2009; RODRIGUES, 2020).

Os dados levantados por esta pesquisa confirmam as conclusões acima e reforçam a necessidade de maior participação feminina nessa temática. A Figura 12 mostra que apenas 8% dos discursos codificados eram de mulheres, pois há um baixo número de deputadas e senadoras atuando nas questões que envolvem política tributária. Cumpre

frisar que “a associação dominante entre temas e gênero trabalha contra a ascensão das mulheres às posições centrais do exercício do poder” (MIGUEL; FEITOSA, 2009).

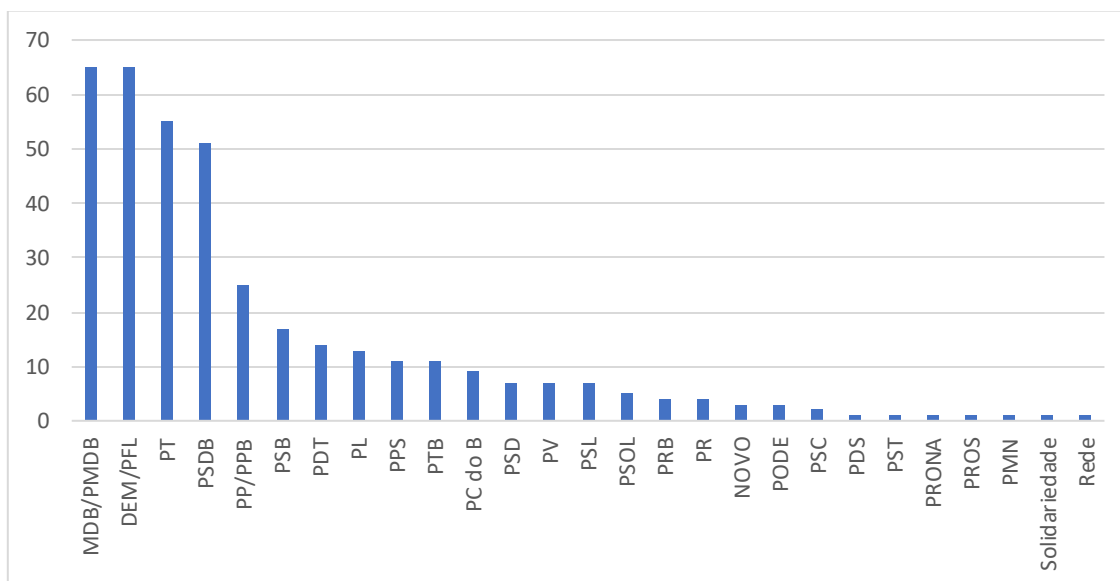
Figura 12- Gênero dos parlamentares com discursos codificados



Fonte: dados da pesquisa.

No que corresponde à representação partidária, a figura 13 representa a distribuição dos parlamentares que tiveram seus discursos codificados por partido. Verifica-se que PMDB/MDB, PFL/DEM, PT e PSDB foram os partidos que tiveram maior número de atores com discursos codificados, o que reflete a distribuição partidária das casas legislativas nos anos estudados.

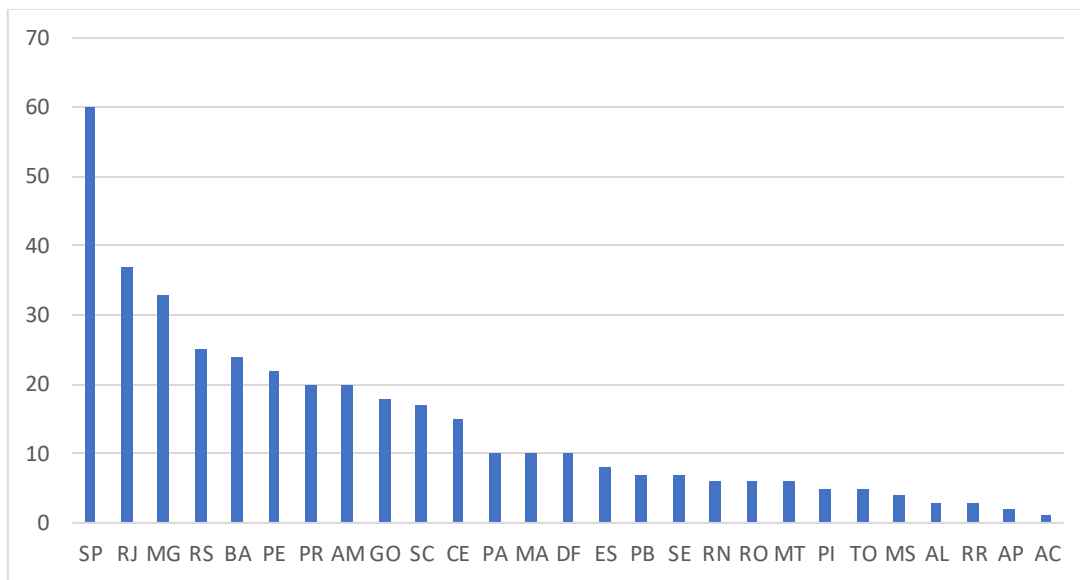
Figura 13 - Partidos dos parlamentares com discursos codificados



Fonte: dados da pesquisa.

Na figura 14, apresentamos essa mesma distribuição por estado e observamos que a maior parte dos parlamentares eram do estado de São Paulo, seguido por Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia. O que denota uma prevalência das regiões Sul e Sudeste nos debates relacionados à reestruturação do ICMS.

Figura 14 - Estados dos parlamentares com discursos codificados



Fonte: dados da pesquisa.

Em parte, esses números são explicados pela própria proporção de deputados eleitos na Câmara por estado, mas também há uma correlação com os interesses em torno do ICMS. Estados exportadores líquidos no comércio interestadual como São Paulo, em grande medida, Minas Gerais e Rio Grande do Sul perderiam receita com mudanças na alíquota interestadual (VARSANO, 1997; ORAIR; GOBETTI, 2019). Esses estados “são numericamente poucos, mas são importantes tanto em termos de movimento econômico quanto politicamente.” (VARSANO, 1997, p. 18).

Enfatiza-se também a atuação das bancadas estaduais nas comissões especiais da reforma tributária ao longo do período estudado. A bancada do Rio de Janeiro, do estado que é o maior produtor de petróleo do país, atuou para tentar modificar a regra de não-incidência do ICMS sobre as operações interestaduais dessa fonte de energia. Parlamentares do estado declaravam em reuniões que o Rio de Janeiro se sentia muito prejudicado pelo recolhimento integral do imposto onde ocorre o consumo do petróleo.

Já a bancada do Pará criticava a desoneração das exportações e exigia compensações para suprir prejuízos com a Lei Kandir. A bancada do estado do Amazonas esteve unida para proteger os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus. Além disso,

havia estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste que se beneficiavam da guerra fiscal e atuaram para proteger a política de incentivos fiscais. Nas reuniões e audiências públicas, ficou evidente a atuação de parlamentares da bancada de Goiás na defesa dos benefícios fiscais e do princípio da origem.

Em relação à atuação dos parlamentares, é importante destacar aqueles que se dedicaram às articulações políticas, apesar de o resultado da aprovação de mudanças estruturais no ICMS não ter sido atingido. Os principais *agenda holders* (SILVA; ARAÚJO, 2013) foram os relatores Mussa Demes, Romero Jucá, Virgílio Guimarães e Sandro Mabel. De acordo com o entrevistado 4, no caso da temática tributária, é comum que o relator seja escolhido por critério técnico e pela lealdade partidária ou perfil conciliador. O papel de articulador de *agenda holder* também foi desempenhado por Germano Rigotto, presidente da comissão especial na última etapa da Fase 1. Em relação à fase atual, acredita-se que não há elementos suficientes até o momento para a definição de *agenda holders*.

Para Azevedo e Melo (1998), na arena tributária predominam decisões de grande complexidade, cujas tecnicidades só são acessíveis a especialistas. Tendo isso em conta, perguntamos a consultores legislativos entrevistados se os parlamentares que participam das comissões legislativas são, em geral, especializados na temática. As respostas indicam que há vários parlamentares com pouco conhecimento técnico sobre o tema atuando nas comissões da reforma tributária, mas há outros que se destacam pela alta especialização. Luiz Carlos Hauly, por exemplo, atua há mais de trinta anos na área. O ex-deputado foi apontado por vários entrevistados como um dos principais nomes da reforma tributária no Brasil.

Os entrevistados 1 e 4 salientaram que, apesar da ausência de conhecimento técnico de alguns legisladores, existe na Câmara e no Senado uma estrutura de assessoramento legislativo de importância para que os parlamentares adquiram as informações de que necessitam.

Um dos consultores legislativos do Senado respondeu que na Câmara Alta sempre houve parlamentares com experiência progressiva na área tributária. O entrevistado destacou alguns ex-senadores altamente especializados, como Francisco Dornelles, Ricardo Ferraço, Romero Jucá e Delcídio do Amaral. Por intermédio da pesquisa foi possível notar também a relevância de Tasso Jereissati nas discussões envolvendo tributação e federalismo.

Observou-se que o Senado não se absteve das questões relativas ao tema da reforma tributária, mesmo quando os projetos paralisavam na Câmara. Houve preocupação em protagonizar o debate por diversas vezes ou estabelecer discussões paralelas em subcomissões. Ser reconhecida como a “Casa da Federação” tem peso para o Senado. No entanto, com os dados da pesquisa não foi possível estabelecer uma comparação entre os trabalhos da Câmara e do Senado durante as fases estudadas.

No que concerne à atuação dos parlamentares nas comissões legislativas, a análise dos processos legislativos e das entrevistas demonstram que as comissões especiais da reforma tributária estão baseadas no modelo condicional preconizado por Maltzman (1997), o qual afirma que os membros das comissões podem desempenhar diversos papéis como agentes de múltiplos principais. Assim, coexistem nas comissões estudadas elementos distributivos, informacionais e partidários.²³⁹ Isto é, os integrantes são distribuídos pelos critérios partidários, alguns dos parlamentares são escolhidos por sua experiência ou especialização, atendendo à demanda do Congresso por *expertise*, mas também há parlamentares que atuam nessas comissões para atender interesses específicos territoriais ou mesmo setoriais.

Por fim, é interessante notar que geralmente as propostas de reforma tributária amplas chegam a ser aprovadas no âmbito das comissões especiais. O entrevistado 4 explicou que há interação maior e contato próximo com o relator no âmbito desses colegiados. Quando a matéria chega ao plenário, o nível de incerteza e a pressão política crescem muito, além de aumentar a influência do presidente da casa e do Colégio de Líderes.

8.1.3. Governos Estaduais

Representantes dos governos estaduais também participaram das discussões sobre as reformas tributárias nas comissões do Congresso Nacional. Esse conjunto de atores contempla governadores, vice-governadores e secretários estaduais. Optamos por incluir no quantitativo dessa categoria, também, os deputados estaduais que participaram de audiências públicas.

Durante a tramitação da PEC nº 175/1995, foram ouvidos pelas comissões: os secretários estaduais da fazenda dos estados de São Paulo, Pernambuco, Paraíba, Sergipe, Amazonas, Piauí e Minas Gerais, os vice-governadores dos estados do Amazonas e do

²³⁹ O entrevistado 4 corrobora com essa perspectiva.

Rio Grande do Sul; o presidente da União Nacional de Assembleias Legislativas (UNALE); e deputados estaduais do Rio de Janeiro, Paraná, Minas Gerais, Espírito Santo e Goiás.

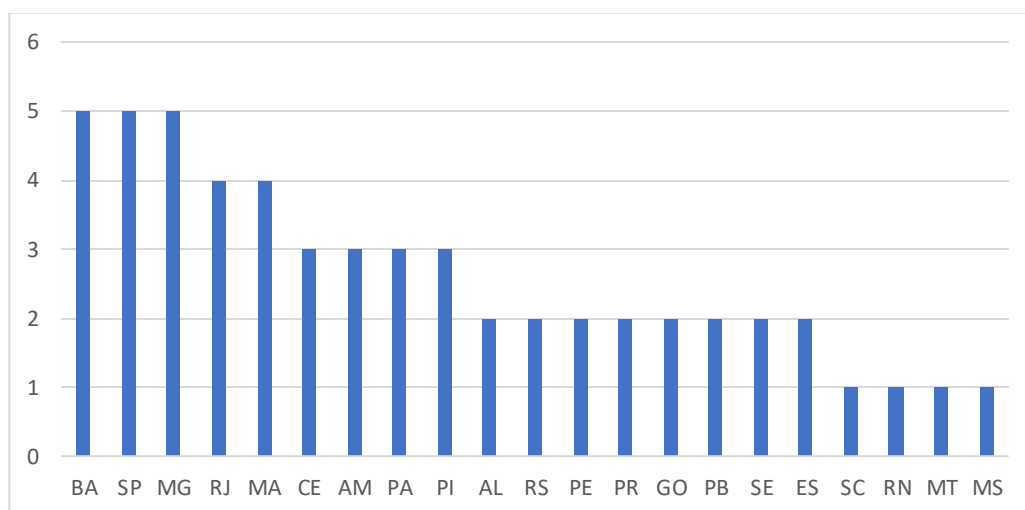
Na Fase 2, foram registradas manifestações: dos governadores do Pará, Sergipe, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Bahia, Goiás, Paraíba, São Paulo, Maranhão, Amazonas, Minas Gerais, Mato Grosso e Alagoas; dos secretários estaduais de Fazenda da Bahia e do Paraná; do vice-governador do Ceará; e da secretária de cultura do Rio de Janeiro. A maior parte dessas participações ocorreram em audiências no Senado.

Já na Fase 3, registraram-se participações dos secretários de fazenda de São Paulo, Ceará, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Bahia, Maranhão, Rio Grande do Sul, Pará, Espírito Santo, Minas Gerais e Piauí.

Da Fase 4, constam registros: do Comsefaz; das secretarias de Fazenda dos estados de São Paulo, Santa Catarina, Pernambuco, Bahia, Ceará, Maranhão, Goiás, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Pará; de deputados estaduais do Rio de Janeiro, Maranhão, Bahia e Espírito Santo; da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais; e dos secretários de desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul, Ceará e Bahia.

A Figura 15 apresenta a distribuição dos representantes dos estados por UF que tiveram seus discursos codificados. Observa-se que a maior parte dos representantes eram da Bahia, São Paulo e Minas Gerais.

Figura 15 - UF dos representantes dos governos estaduais nas comissões



Fonte: dados da pesquisa.

Estudo realizado por Paes (2009) aponta que, em 2004, os estados do Sul, do Sudeste, exceto o Rio de Janeiro, Bahia e Mato Grosso do Sul perderiam com a

implantação do princípio do destino. Com exceção da Bahia, nenhum dos perdedores se situava entre os mais pobres do Brasil. Por sua vez, os maiores ganhadores seriam Acre, Alagoas, Maranhão, Distrito Federal, Piauí e Roraima. Exceto pela presença do Distrito Federal, os demais estados pertencem ao grupo mais pobre da federação.

Estudo recente feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2019) acerca dos potenciais impactos na partilha federativa das duas propostas de reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional (PEC nº 45/2019 e PEC nº 110/2019) demonstra que, se o país migrar do modelo atual para o destino, as reformas tenderiam a desconcentrar receitas em favor de estados e municípios mais pobres (ORAIR; GOBETTI, 2019).

A Tabela 7 consiste em um quadro comparativo entre a receita atual de ICMS e ISS por UF, elaborado por Orair e Gobetti (2019), tendo como base 2018, e a receita potencial com o IBS, caso a migração fosse feita de maneira abrupta. As duas últimas colunas indicam, em termos relativos, qual a participação atual de cada Unidade Federativa no bolo dos impostos sobre consumo, seja no cenário atual, com o ICMS e o ISS, seja no potencial, com o novo IBS. Observa-se então oito unidades federativas tenderiam a perder, em termos relativos, participação no novo IBS, enquanto dezenove tenderiam a ganhar. São Paulo seria o estado que mais perderia. Esses possíveis resultados contribuem para inferir o motivo de representantes de estados potencialmente perdedores defenderem a crença de manutenção do princípio preponderantemente na origem. Há muito receio quanto ao não cumprimento da recomposição dessas receitas que poderiam ser perdidas.

Figura 16 - Distribuição da receita atual de ICMS e ISS comparada à estimativa potencial do IBS

UF	ICMS (R\$ milhões)	IBS estadual (R\$ milhões)	ISS (R\$ milhões)	IBS municipal (R\$ milhões)	ICMS + ISS (R\$ milhões)	IBS estadual + municipal (R\$ milhões)	Diferença (R\$ milhões)	ICMS + ISS (%)	IBS estadual + municipal (%)
Acre	1.413,1	1.756,7	118,3	239,2	1.531,4	1.995,9	464	0,3	0,4
Alagoas	4.267,9	5.196,5	380,8	707,5	4.648,7	5.904,0	1.255	0,9	1,1
Amazonas	9.276,3	7.847,8	773,3	1.068,5	10.049,6	8.916,3	-1.133	1,8	1,6
Amapá	855,1	1.712,7	96,4	233,2	951,5	1.945,9	994	0,2	0,4
Bahia	23.507,6	26.379,6	2.568,6	3.591,8	26.076,3	29.971,3	3.895	4,8	5,5
Ceará	11.966,8	14.400,9	1.388,9	1.960,8	13.355,7	16.361,7	3.006	2,4	3,0
Distrito Federal	8.135,3	10.851,0	1.711,6	1.477,4	9.846,9	12.328,4	2.482	1,8	2,3
Espírito Santo	10.135,5	8.496,9	1.141,6	1.156,9	11.277,1	9.653,8	-1.623	2,1	1,8
Goiás	15.691,2	15.779,7	1.328,4	2.148,5	17.019,7	17.928,2	909	3,1	3,3
Maranhão	6.949,8	10.632,0	845,6	1.447,6	7.795,4	12.079,6	4.284	1,4	2,2
Minas Gerais	49.227,7	43.390,4	4.119,5	5.907,9	53.347,3	49.298,3	-4.049	9,8	9,0
Mato Grosso do Sul	8.568,7	6.394,1	735,8	870,6	9.304,5	7.264,8	-2.040	1,7	1,3
Mato Grosso	10.438,4	8.853,4	904,3	1.205,5	11.342,8	10.058,8	-1.284	2,1	1,8
Pará	10.917,6	15.570,7	1.140,7	2.120,1	12.058,3	17.690,8	5.632	2,2	3,2
Paraná	5.546,8	6.859,8	426,6	934,0	5.973,4	7.793,8	1.820	1,1	1,4
Pernambuco	15.665,4	15.525,8	1.649,0	2.113,9	17.314,4	17.639,7	325	3,2	3,2
Piauí	4.482,0	5.563,0	368,8	757,4	4.850,8	6.320,4	1.470	0,9	1,2
Paraná	30.081,4	30.586,2	3.192,0	4.164,5	33.273,3	34.750,7	1.477	6,1	6,4
Rio de Janeiro	42.387,6	47.020,8	8.455,9	6.402,2	50.843,5	53.423,0	2.579	9,3	9,8
Rio Grande do Norte	5.662,3	6.451,3	622,0	878,4	6.284,3	7.329,7	1.045	1,1	1,3
Roraima	3.695,3	3.775,1	282,8	514,0	3.978,0	4.289,1	311	0,7	0,8
Roraima	879,5	1.186,6	87,7	161,6	967,3	1.348,2	381	0,2	0,2
Rio Grande do Sul	34.838,6	30.886,7	2.813,9	4.205,4	37.652,6	35.092,2	-2.560	6,9	6,4
Santa Catarina	21.306,6	20.118,9	1.935,6	2.739,3	23.242,1	22.858,3	-384	4,3	4,2
Sergipe	3.458,1	4.039,6	431,4	590,0	3.889,5	4.589,6	700	0,7	0,8
São Paulo	139.024,6	128.101,5	27.761,5	17.441,9	166.786,1	145.543,4	-21.243	30,5	26,6
Tocantins	2.852,0	3.853,6	241,9	524,7	3.093,9	4.378,3	1.284	0,6	0,8
Total	481.231,0	481.231,0	65.523,0	65.523,0	546.754,0	546.754,0	-	100,0	100,0

Fonte: Orair; Gobetti (2019).

No que concerne aos benefícios fiscais, os estados do Ceará, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul foram recorrentemente citados na literatura como participantes ativos da guerra fiscal (NASCIMENTO, 2008).²⁴⁰ Embora São Paulo concedesse benefícios fiscais de ICMS, o uso desse recurso foi, no geral, mais moderado que a atuação da maioria dos demais estados do país na guerra fiscal.²⁴¹

²⁴⁰ Os especialistas do CCI-F afirmaram em audiências públicas que praticamente todos os estados utilizam a guerra fiscal atualmente.

²⁴¹ Segundo Bernard Appy, nos últimos anos, São Paulo vem ampliando a participação na guerra fiscal do ICMS. (APPY, Bernard. São Paulo na guerra fiscal. **Estadão**. São Paulo. 19 mar. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,sao-paulo-na-guerra-fiscal,70002760260>. Acesso em: 28 mar. 2021).

O Amazonas e outros estados do Norte atuaram para defender os benefícios da Zona Franca de Manaus.²⁴² O Rio de Janeiro reivindicava que na tributação do petróleo o estado pudesse aplicar a regra geral do ICMS, que tributa todo e qualquer bem ou mercadoria na origem.²⁴³ Rio de Janeiro, Espírito Santo e Rio Grande do Norte se situavam nas discussões como estados prejudicados por essa regra. No entanto, o Rio de Janeiro, por ser o maior produtor, articulou-se com sua bancada parlamentar em torno dessa bandeira ao longo das discussões da reforma tributária, como foi possível observar nas notas taquigráficas. Todo esse panorama retrata os conflitos interestaduais acerca do ICMS e a correspondência das crenças dos representantes dos governos estaduais com a situação de cada estado em relação às mudanças nesse imposto.

Os resultados da codificação mostram que não foram encontradas manifestações de representantes dos governos estaduais referentes ao posicionamento PC1.1 e PC2.1, crenças referentes a um maior grau de centralização do federalismo. A maioria dos posicionamentos foram PC1.2 (75%), que prioriza a autonomia dos entes e enxerga a competição entre os governos locais como forma de obter ganhos de eficiência. Esses atores, logicamente, também preferem uma descentralização fiscal direcionada a estados ou a estados e municípios - PC2.2 e PC2.4.

Esses resultados estão alinhados com as conclusões de Falleti (2010), que afirma que os atores, cujos interesses territoriais são nacionais, tendem a se opor a um alto nível de descentralização financeira e política, enquanto aqueles cujos interesses são subnacionais tendem a favorecer a descentralização em suas dimensões política e fiscal.

No que concerne ao equilíbrio horizontal, 73% das manifestações da categoria corresponderam à postura PC4.1 (princípio do destino). Esse dado chama atenção por ser um dos principais pontos de conflitos do ICMS. Contudo, cabe uma ressalva. Com base na leitura dos documentos, verificou-se que os atores que advogam pela manutenção da cobrança na origem demonstram ter mais constrangimentos em declarar explicitamente essa postura nos debates. A questão é que os atores que defendem o posicionamento PC4.2 têm muita força no bloqueio da discussão. Por sua vez, a defesa pela liberdade de

²⁴² Informação confirmada pelo Entrevistado 7.

²⁴³ O objetivo do regime tributário do destino aplicável ao ICMS, adotado pela Constituição de 1988, para operações mercantis interestaduais envolvendo petróleo, combustível e lubrificantes é evitar que haja concentração de receita tributária nos Estados "produtores" desse bem, permitindo que se efetive uma melhor distribuição e descentralização dos recursos no âmbito da federação, atendendo ao princípio federativo de equalização horizontal, que procura equilibrar a capacidade financeira dos entes federados do mesmo nível (REIS, 2017, p, 204).

concessão e manutenção dos benefícios fiscais, PC5.2, é mais explícita e prevalecente nas manifestações.

A interpretação desses dados, juntamente com informações trazidas pelas entrevistas, indica que os conflitos estaduais em relação às mudanças do ICMS foram definidos principalmente pelas históricas desigualdades econômicas regionais do país. Como exposto no capítulo 2 deste trabalho, os conflitos distributivos gerados pelas desigualdades econômicas influenciam nas crenças dos tomadores de decisão a nível central e subnacional.

As desigualdades regionais estão estabelecidas há mais de um século no Brasil. Os estados exportadores já se beneficiavam de receitas mais robustas provenientes do imposto de exportação (OLIVEIRA, 2020). As regras instituídas para o IVC (1934) e a posterior criação do ICM (1965) e do ICMS (1988) mantiveram a estrutura principal do sistema e a arrecadação no estado de produção e não no de consumo, concentrando a atividade econômica em estados da região Sudeste (LOPREATO, 2020; LUKIC, 2014). Os estados que mais arrecadam com o ICMS não querem perder esse *status quo* favorável e atuam para manter a autonomia e as regras em relação à alíquota interestadual tal como estabelecidas.

Outra questão relacionada às desigualdades territoriais e que esteve presente nas discussões da reforma tributária no Congresso Nacional foram as dificuldades do Brasil em buscar soluções para o desenvolvimento regional, a fim de atrair investimentos privados a regiões mais pobres. O desmonte da política regional, consequência da crise fiscal dos anos 1990, levou ao acirramento da guerra fiscal entre os entes. Nos anos 2000, a política regional foi reativada com a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)²⁴⁴, mas as relações federativas permaneceram com baixo conteúdo cooperativo (MONTEIRO NETO; BRANDÃO; CASTRO, 2017; COELHO, 2017).

A maior parte das propostas de reforma do ICMS procurou soluções para os problemas da guerra fiscal. Entretanto, estados mais pobres demonstravam em seus discursos preferir manter a guerra fiscal como instrumento de atração de investimento a correr o risco de não terem mecanismos efetivos para o desenvolvimento econômico e obter dividendos políticos com isso.

²⁴⁴ A PNDR I e II teve dois objetivos principais: i) reduzir as desigualdades regionais; e ii) ativar as potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, atuando nos territórios que interessam menos aos agentes do mercado, valorizando as diversidades locais. Ou seja, objetivou-se reverter a trajetória das desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira (RESENDE; MOREIRA; ALVES; ROCHA NETO, 2015).

A discussão apresentada reforça a constatação de Falletti (2010) de que os interesses dos atores são definidos pelas características geopolíticas da unidade territorial que representam. Acrescentamos a isso a noção de que esses mesmos interesses configuram os ideários sobre o próprio modelo de reforma tributária que deve ser realizado. Dessa forma, a divisão entre estados pobres e ricos é importante para compreender os conflitos federativos e as diferentes crenças sobre a reforma tributária, mas não é suficiente, tendo em vista a complexidade da dinâmica regional brasileira e as especificidades de cada estado. Assim, é importante não dividir os conflitos simplesmente entre estados desenvolvidos e não desenvolvidos ou entre regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste *versus* Sul e Sudeste, mas considerar as particularidades inseridas nessas divisões e as relações estabelecidas com outros atores como o empresariado.²⁴⁵

Essa configuração dos conflitos interfederativos esteve presente por quase todo período estudado. A codificação das crenças dos atores dos governos estaduais mostrou-se muito similar nas fases estudadas. Uma diferença significativa foi encontrada na Fase 4, notadamente nas manifestações do Comsefaz. A mudança de posicionamento dos secretários de fazenda foi confirmada em entrevista com o representante do comitê. Cumpre frisar que, nas fases anteriores, os secretários, quando atuavam de forma conjunta, eram representados pelo coordenador-geral do Confaz.

Nas audiências públicas das comissões na Fase 4, representantes dos governos estaduais demonstraram unidade maior em torno de uma proposta de reforma tributária construída pelo próprio Comsefaz. O secretário de fazenda do estado de São Paulo, normalmente uma voz dissonante nas alterações do ICMS em fases anteriores, apoiou, em audiência pública, as mudanças propostas pelo comitê.

Um questionamento feito ao Comsefaz em entrevista foi se teriam ocorrido mudanças na articulação entre os estados a respeito de questões tributárias desde a instituição do comitê. Segundo o diretor-institucional, apesar de existir de fato há quase dez anos, só em janeiro de 2019 o Comitê foi formalizado como entidade associativa e isso permitiu montar sede em Brasília, com diretoria, assessoria técnica e estrutura de pessoal para acompanhar as pautas dos estados, dar apoio aos secretários na capital federal, possibilitando uma atuação efetiva em defesa dos entes.

²⁴⁵ Os entrevistados 3 e 7 enfatizaram esse ponto.

8.1.4. Governos Municipais

Embora o foco desta pesquisa seja o ICMS, cuja competência é dos estados, os municípios têm interesse em pontos específicos relacionadas à reforma do ICMS. Parcela desse imposto é destinada aos governos locais e há o constante receio de inclusão do ISS, imposto de competência municipal, em um novo imposto sobre o valor agregado, que também incluiria o ICMS. Além disso, nessas discussões, os representantes dos governos municipais constantemente aproveitam a oportunidade para reivindicar mais receitas aos entes locais.

Dentro do conjunto de atores dos governos municipais estão inseridos prefeitos e associações de municípios e prefeitos. Na Fase 1, foram registradas a participação da Confederação Nacional de Municípios (CNM), Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Frente Nacional de Municípios Agrícolas, Associação de Prefeitos do Estado do Ceará e Associação Brasileira de Prefeitos. Na Fase 2, foram ouvidas a Associação de Prefeitos das Capitais e a CNM. A Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf), a CNM e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) participaram de audiências públicas na Fase 3.

Nas propostas de reforma tributária da Fase 4, o ISS foi incluído no rol de impostos que seriam extintos para a criação do IBS, sendo assim, os representantes dos municípios foram mais atuantes nesse período. Foram registradas manifestações da CNM, Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais (Fenafim), Abrasf, FNP e Associação Mineira de Municípios.

Na codificação das manifestações de entidades municipais, houve prevalência, em todas as fases, do posicionamento PC 2.4, em que a ênfase do federalismo fiscal são os municípios, e da crença SA1.2, que não inclui o ISS na constituição de um IVA.

Em relação aos governos municipais, observou-se na Fase 4 uma divisão que foi confirmada por entrevistados. Os municípios menores, representados por entidades como a CNM, criam menos resistência à fusão do ISS a um imposto sobre valor agregado nacional. No entanto, as grandes cidades dependem muito mais da receita desse imposto e entidades como a Frente Nacional de Prefeitos e a Associação Brasileira das Secretarias de Finanças de Capitais se posicionam contrariamente à extinção do ISS.

8.1.5. Empresariado

Representantes do empresariado também participam ativamente das discussões da reforma tributária. No que tange ao ICMS, consideramos que não seja possível observar as crenças desses atores de forma separada das questões federativas. Isso não quer dizer que esses atores atuem em nome dos interesses dos governos estaduais onde estão localizados, mas que as características do federalismo brasileiro e as regras do ICMS interferem na organização econômica e influenciam os posicionamentos desses atores. Ademais, segundo Falleti (2010), ao levarmos em conta os interesses territoriais que estão influenciando os processos decisórios, não devemos considerar apenas os interesses de legisladores, governadores ou prefeitos, mas também de empresas e de diversos atores da sociedade localizados naquela região.

Em todas as fases estudadas, o setor empresarial se organizou para influenciar e pressionar os processos da reforma tributária. Na Fase 1, o empresariado atuou na Comissão Especial da PEC nº 175/1995 por meio: do Movimento Ação Empresarial, coordenado por Jorge Gerdau Johannpeter; da Confederação Nacional da Indústria (CNI); da Confederação Nacional da Agricultura (CNA); da Confederação Nacional de Comércio (CNC); da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB); da Confederação Nacional das Associações Comerciais e Empresariais (CACB); da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL); da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB); da Federação de Serviços do Estado de São Paulo (Fesesp); de representantes de empresas de serviços contábeis, da bolsa de valores e de outros setores específicos afetados pelas mudanças propostas.

Na Fase 2, foram codificadas manifestações da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), da Ação Empresarial, da CNC, da CNA e da Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (Abit). Na Fase 3, da CNDL, da Ação Empresarial e da Fiesp.

Em razão do registro em notas taquigráficas dos seminários regionais realizados durante a Fase 4, no âmbito da Comissão Especial da PEC nº 45/2019 da Câmara dos Deputados, foram codificados os discursos de diversas entidades que atuaram nesse período: CNI, Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), Federação Brasileira de Bancos (Febraban), CNI, CNC, Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base, Fecomercio, Associação Brasileira de Supermercados, Federação das Indústrias do Estado de Rondônia, Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), Federação das

Indústrias do Estado do Ceará, CNA, Federação do Comércio do Estado de Goiás, Federação das Indústrias do Estado do Maranhão, Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul, Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação, Federação das Indústrias do Estado do Amazonas, Federação das Indústrias do Estado da Bahia, Associação Brasileira de Comércio Eletrônico, Federação do Comércio da Bahia, OCB e Federação das Indústrias do Estado do Paraná.

A visão liberal (DC1.1) é predominante no empresariado. Não foram encontradas declarações que pudessem ser encaixadas na postura DC1.2. Assim, a agenda prioritária para a maior parte desses atores são os impostos sobre o consumo (PC3.1). A postura PC 4.1 (princípio do destino) também foi predominante.

Já as crenças sobre a concessão de benefícios fiscais ficaram distribuídas da seguinte forma na codificação: PC5.1 (24%), PC5.2 (33%) e PC5.3 (43%), o que indica a multiplicidade de interesses do setor empresarial em relação a essa questão. Uma parcela do setor é favorável à preservação da autonomia dos entes com vistas a manter ou obter proteção tarifária.

De acordo com o entrevistado 1, a questão federativa em si não interessa ao contribuinte, mas sim, os efeitos no sistema tributário e econômico. Os empresários que têm crenças relacionadas à competitividade, em geral, serão favoráveis ao sistema de alíquota única, com legislação centralizada e cobrado por um só ente (PC1.1 e SA1.1). Por sua vez, os empresários que buscam manter ou ganhar benefícios na cobrança do ICMS tendem a apoiar que os governos subnacionais tenham autonomia sob a legislação do ICMS (PC1.2) e para conceder incentivos (PC5.2).

O entrevistado 6 fez um esclarecimento sobre os benefícios fiscais, ressaltando que existe grande demanda por concessões de incentivos, mas que essa é praticamente a forma dos setores sobreviverem no Brasil, sendo “parte do jogo”:

Em vários casos, é muito mais fácil para determinado setor ir ao legislativo pleitear uma redução de alíquota e incentivo fiscal do que ele investir em eficiência na sua própria atividade, em tecnologia, em inovação, porque você tem um sistema tributário que funciona com regimes especiais, funciona com incentivos, funciona com crédito presumido, com isenção, com alíquota zero, é assim que funciona. Então eu tenho que trabalhar dessa forma, porque senão eu vou quebrar [Entrevistado 6, Consultor Legislativo do Senado, 2020].

Para o entrevistado 3, o veto de setores do empresariado é um fator relevante para explicar o fracasso das propostas de reforma tributária. Os insucessos se devem a certa opção de política tributária desenvolvimentista e extrativa adotada historicamente pelo

Estado brasileiro, pautada pela concessão de incentivos fiscais, que envolvem interesses difíceis de serem revertidos e que fragmentam os interesses do empresariado.

Apesar dessa distorção do sistema, há muitos atores do setor empresarial, principalmente da indústria, que declaram em seus discursos a necessidade de simplificação do sistema, do fim da guerra fiscal e da redução da carga tributária. A complexidade e a burocracia do sistema tributário são partes do chamado “Custo Brasil” criticado por eles. No entanto, o setor é bastante atomizado, sendo difícil definir claramente seus grupos constituintes, dada a diversidade de interesses e categorias econômicas. As demandas do setor empresarial em relação à reforma tributária são inúmeras. Em relação ao ICMS, as principais reivindicações são para tornar esse imposto menos complexo e cumulativo.

Em que pese a multiplicidade de interesses setoriais, é preciso destacar o posicionamento do agronegócio, que possui muitos subsídios tributários e frequentemente se posiciona contra a retirada de exceções no regime de impostos, visto que isso aumentaria os custos de produção. O setor da agropecuária trabalhou em todas as fases estudadas pela desoneração da cesta básica, algo que os beneficia. Vale destacar que os representantes parlamentares de estados da região Centro-Oeste, cuja principal base econômica é a agropecuária, costumam defender posicionamentos que beneficiam diretamente o setor.²⁴⁶

Na Fase 4, é possível observar separação clara dentro do setor empresarial em relação às propostas que tramitam no Congresso. O setor de serviços e da indústria estão atuando em campos opostos. O setor de serviços e comércio alegam que sairão prejudicados por uma alíquota única do imposto sobre o valor agregado e preferem discutir a desoneração da folha de salários. Já a indústria e a federação dos bancos vêm defendendo abertamente a simplificação tributária proposta pela PEC nº 45/2019.²⁴⁷

8.1.6. Sindicatos

Na Fase 1, as entidades de trabalhadores estiveram representadas na Comissão Especial da PEC nº 175/1995 pela Força Sindical, pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), pela Social Democracia Sindical (SDS) e pela Central Geral dos Trabalhadores (CGT). Na Fase 2, houve registro apenas de representante da Força Sindical. A CUT, a

²⁴⁶ Aspecto reforçado pelo Entrevistado 7.

²⁴⁷ Essa divisão do empresariado na Fase 4 está demonstrada nas notas taquigráficas e foi apontada também por vários entrevistados.

União Geral dos Trabalhadores (UGT) e a Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB) atuaram na Fase 3. Em relação à última fase pesquisada, foram codificadas manifestações da Força Sindical e da CUT.

Com relação ao código de análise documental desta pesquisa, as declarações da maior parte das entidades sindicais estavam associadas a uma visão progressista ou conciliadora do papel do Estado na economia (DC1.2 e DC1.3) e à necessidade de alterações nos impostos das bases da renda e do patrimônio. Um dos objetivos da reforma tributária para esses atores é a geração de empregos. A questão da desoneração da folha de pagamento apareceu como um dos temas mais debatidos pelas entidades sindicais durante as fases pesquisadas, mas esse tema não está no inserido no escopo deste trabalho.

8.1.7. Comunidade Científica

Economistas, professores universitários, pesquisadores do Ipea e *think tanks* compõem esse conjunto de atores que tratam do tema da reforma tributária de maneira mais técnica. Mencionamos aqui alguns desses atores.

Entre 1995 e 2000, citamos a presença de Fernando Rezende e Ricardo Varsano do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), especialistas que colaboraram com a elaboração da PEC nº 175/1995. Na Fase 4, vale destacar a atuação do Instituto Fiscal Independente (IFI) e dos idealizadores das PECs, os integrantes do CCiF, principalmente de Bernard Appy e Luiz Carlos Hauly, economista e ex-deputado federal. Hauly e o CCiF participaram ativamente de audiências públicas das comissões tanto da Câmara como do Senado.

O Ipea tem tido papel importante na reforma tributária, seja na construção de propostas, seja na elaboração de estudos para embasar as discussões sobre o tema. Especialistas do instituto foram constantemente convidados para participar de audiências públicas no Congresso Nacional.

Dentro da comunidade científica foram predominantes a visão liberal e a visão conciliadora (DC1.1 e DC1.3) e o foco da reforma nos impostos sobre o consumo (PC3.1). Enfatizamos que 96% das manifestações da comunidade científica na categoria equilíbrio horizontal foram codificadas em PC4.1 (princípio do destino) e mais de 80% foram codificadas em PC5.1 (vedação à concessão autônoma de benefícios fiscais). Muitas ideias sobre reforma tributária da comunidade científica baseiam-se na literatura internacional sobre o tema. Salienta-se que, no decorrer dos períodos estudados, as

posições dos principais integrantes desse grupo sobre o que viria a ser a reforma tributária ideal não sofreu muitas alterações. Contudo, essas ideias geralmente se adequam ao contexto político e econômico em que estão inseridas, para tentar viabilizar a aprovação.

8.1.8. Juristas e Tributaristas

Juristas e tributaristas também influenciam no debate e alguns desses atores foram convidados para explanar suas ideias. Um ator que representa esse grupo, por exemplo, é o jurista Ives Gandra Martins.

Poucas manifestações foram codificadas nesse grupo de atores. No geral, foi verificada uma postura liberal (DC1.1), com foco nas mudanças no imposto sobre o consumo (PC3.1) e tendência à postura pela coordenação nas relações entre os entes federativos (PC1.1), sem variabilidade nas posturas ao longo das fases.

8.1.9. Fisco

As comissões contaram com a participação de representantes de órgãos públicos responsáveis pela arrecadação de tributos e associações que representam esses atores. Na Fase 1, há registros: da Federação Nacional do Fisco Estadual (Fenafisco); do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional; da Federação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias; e da Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias (ANFIP). Na Fase 2, não houve registros desses atores. Já na segunda proposta do Governo Lula, constam manifestações da Fenafisco, da Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais, da Anfip, de secretários de órgãos das receitas estaduais e de ex-secretário da Receita Federal.

A maior parte das manifestações dos atores do Fisco foram codificadas do período referente à Fase 4. Constam participações do Sindifisco Nacional, da Fenafisco, da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais de Tributos dos Municípios e Distrito Federal, do Sindicato dos Auditores Fiscais Tributários e da Anfip, entre outros.

Verificou-se que é possível dividir o fisco em dois grupos: os representantes que fazem parte de sindicatos e associações; e os dirigentes da Receita Federal. Estes normalmente advogam por modelos simplificados de bases amplas e de fácil arrecadação (DC1.1).²⁴⁸ Aqueles têm uma visão predominantemente progressista e acreditam ser

²⁴⁸ Apesar desse achado, a partir das notas taquigráficas, o Entrevistado 4 considera ser difícil mapear uma posição institucional da Receita Federal em relação à reforma tributária.

essencial tornar o sistema menos regressivo por meio da tributação direta sobre os ganhos de capital, renda e patrimônio (DC1.2), construindo ideias sobre o tema e liderando movimentos como a “reforma tributária solidária”. Em relação ao primeiro grupo, não foram observadas mudanças nas crenças. Já o segundo grupo vem inserindo ideias sobre o IVA e a simplificação dos impostos sobre o consumo em suas propostas também (PC3.3).

8.1.10. Considerações sobre os atores

Os dados apresentados acima indicam a permanência de atores individuais ao longo do período estudado e o efeito cumulativo resultante da experiência na área e da evolução do debate. Por vezes, ao longo do tempo, esses atores surgem inseridos em organizações distintas, mas atuando com a mesma influência na política pública.

Mencionamos o caso de Germano Rigotto, o político foi presidente da comissão especial da reforma tributária na primeira fase, governador do Rio Grande do Sul com importante atuação na PEC nº 41/2003 durante a segunda fase e ator convidado para debater em audiências públicas nas Fases 3 e 4. Mussa Demes foi um parlamentar ativo na temática da reforma tributária, tendo tido seu trabalho como relator da PEC nº 175/1995 referenciado e reconhecido no Congresso ao longo dos anos. Antonio Palocci atuou como integrante da comissão especial nas Fases 1 e 3, foi Ministro da Fazenda e um dos formuladores da PEC nº 41/2003 na Fase 2.

Luiz Carlos Hauly foi outro ator que atuou ao longo de todo período estudado como integrante das comissões especiais. O parlamentar foi voz influente nas discussões sobre o tema no Congresso Nacional, trazendo sempre suas próprias propostas para a reforma tributária. Esse tema foi, inclusive, uma das principais bandeiras do parlamentar durante seus sete mandatos como deputado federal.

Mesmo sem mandato legislativo, Hauly está tendo importante papel como articulador da matéria na Fase 4. Observou-se que algumas crenças do parlamentar foram sendo modificadas ao longo do tempo. Acreditamos que isso seja fruto do aprendizado político, orientado para as políticas públicas como previsto no ACF, resultante de sua experiência na área.

O aprendizado político no ACF é entendido como a permanente alteração de pensamentos e de comportamentos dos atores políticos resultantes da experiência prática apoiada pela evolução do conhecimento técnico/científico do problema em análise e pela

interação entre as coalizões, o que permite revisões nos objetivos da política pública. O aprendizado permite que novos argumentos ou recursos sejam adicionados às discussões (VICENTE; CALMON, 2011). Observamos esse mesmo processo de alteração de algumas crenças na atuação de Sandro Mabel nas Fases 3 e 4 e no trabalho realizado por Bernard Appy, técnico da área que atuou como Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda na Fase 3 e que hoje atua no aprimoramento de ideias para a reforma tributária, formulando propostas, estudos e participando ativamente do debate por meio da interlocução com atores políticos.

8.2. CRENÇAS

Esta seção destina-se a apresentar os principais resultados do processo de codificação dos documentos legislativos, organizados de acordo com as crenças que integram o código de análise documental.

Salienta-se que serão analisados os resultados gerais do *deep core* e dos *secondary aspects* do período estudado. Foram construídas tabelas com a quantificação das ocorrências, a fim de compararmos o peso de cada uma das crenças nos documentos analisados.

No *policy core*, analisaremos os resultados por fase, devido à importância para a identificação das coalizões e conclusões desta pesquisa. Veremos que é nesse nível que estão localizadas as crenças relacionadas diretamente com as problemáticas do federalismo brasileiro.

No intuito de explorar um pouco mais o conteúdo dos discursos codificados, inserimos a nuvem de palavras de cada um dos componentes do sistema de crenças. Esse recurso é uma forma de examinar os resultados da análise de conteúdo, identificando as palavras mais frequentes nas categorias, com vistas a demonstrar os temas presentes nos discursos e facilitar a análise dos assuntos mais abordados pelos atores em cada conjunto de crenças. As nuvens de palavras foram produzidas por meio do *software* NVIVO, no qual se consultaram as cem palavras mais frequentes, com comprimento mínimo de três caracteres, de cada nó selecionado. Para não prejudicar a análise, introduzimos na lista de palavras impedidas termos frequentes que não eram significativos para os resultados como conjunções, pronomes e alguns verbos.

8.2.1. O *deep core*

A visão liberal foi a crença que teve a maior quantidade de manifestações codificadas, como é possível observar na tabela 7. Há posicionamentos nesse sentido de todos os atores, o que demonstra a prevalência das crenças de cunho liberal nas questões tributárias no Brasil.

Tabela 7 - Resultados do Deep Core

Componente	Crença	Documentos com registros	Número total de registros	Porcentagem em relação ao total de registros
DC1 - Visão sobre o papel do Estado na economia	DC1.1 – Visão liberal	131	410	57%
	DC1.2 – Visão progressista	68	165	23%
	DC1.3 – Visão conciliadora	79	149	20%

Fonte: dados da pesquisa.

A visão liberal expostas nos discursos se relaciona com as preocupações quanto à complexidade e à cumulatividade do sistema tributário, bem como a sobrecarga de impostos sobre o contribuinte e as distorções no sistema econômico causadas pela tributação. Essa crença leva a um diagnóstico muito negativo das regras tributárias no Brasil. Em DC1.1, foram registradas visões que preferem desde uma mudança mais moderada do sistema tributário até a simplificação mais radical.

Muitas das manifestações codificadas destacavam a importância do Brasil se inserir no ambiente internacional, desonerando o empresariado e adequando o sistema tributário ao cenário de globalização. A reforma tributária tende a ser vista como essencial para a estabilização, racionalidade e produtividade econômica. O termo “justiça” aparece em muitos dos registros dessa crença, não como sinônimo de progressividade, mas se referindo à necessidade de reduzir o nível de sonegação e evasão fiscal do sistema.

Salienta-se que é comum encontrar ambiguidades nesse posicionamento: defende-se um sistema tributário que possibilite o desenvolvimento econômico, mas isso não deve causar prejuízos ao ator. Os entes federativos não aceitam perder receita e o empresariado quer uma reforma que beneficie particularmente seu setor específico, em detrimento de outros.

A postura DC1.2 esteve presente em todas as fases, embora em frequência bem menor que a visão liberal. As manifestações inseridas nesse código tratavam principalmente da necessidade de progressividade na tributação sobre renda e patrimônio, da introdução nas discussões da reforma tributária de temas como taxaço sobre grandes fortunas, tributação de lucros e dividendos e outras alterações que tornariam o sistema menos regressivo e mais equitativo.

Há declarações com essa postura de representantes de sindicatos, do Fisco, de alguns representantes de governos estaduais, especialmente da região Nordeste, e de parlamentares, em sua grande maioria, de partidos de esquerda e centro-esquerda. Observa-se que as principais divisões ideológicas entre esquerda e direita, no que tange à reforma tributária, são delineadas nas crenças referentes ao papel do Estado na economia.

Por sua vez, foram classificadas como visão conciliadora manifestações que tratassem da simplificação do sistema e contemplassem, ao mesmo tempo, questões envolvendo as desigualdades, sejam aquelas entre as regiões do país, sejam as de distribuição de renda. Busca-se reduzir a regressividade do sistema e torná-lo mais justo. A redução da regressividade do ICMS por meio da desoneração da cesta básica ou ajustes pontuais na tributação da renda e do patrimônio são alternativas encontradas pelos atores que defendem esse posicionamento.

Na figura 17 consta uma nuvem com as palavras mais recorrentes do componente DC1. Essas palavras refletem os temas sobre os quais a discussão nessa categoria está pautada:

Figura 17 - Palavras mais frequentes no *deep core*



Fonte: dados da pesquisa.

Verifica-se alta incidência de palavras como simplificação, arrecadação, competitividade, desenvolvimento, ICMS, consumo, carga, empresas, progressividade, crescimento e distribuição, termos citados nas explicações de cada crença.

8.2.2. O *policy core*

O primeiro componente do *policy core* refere-se aos diferentes posicionamentos sobre as relações entre os entes federativos. Na Tabela 8 estão quantificadas as ocorrências encontradas no PC1 por fase:

Tabela 8 - Resultados do PC1 por fase

PC1 - RELAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS				
Fase	Crença	Documentos com registros	Número total de registros	Porcentagem em relação ao total de registros
Fase 1	PC1.1 – Coordenação	18	22	22%
	PC1.2 – Competição	31	60	61%
	PC1.3 - Coordenação com maior poder de decisão aos entes subnacionais	14	17	17%
Fase 2	PC1.1 – Coordenação	20	38	29%
	PC1.2 – Competição	25	64	49%
	PC1.3 - Coordenação com maior poder de decisão aos entes subnacionais	14	28	22%
Fase 3	PC1.1 – Coordenação	5	10	22%
	PC1.2 – Competição	11	28	61%
	PC1.3 - Coordenação com maior poder de decisão aos entes subnacionais	7	8	17%
Fase 4	PC1.1 – Coordenação	9	9	15%
	PC1.2 – Competição	15	26	42%

	PC1.3 - Coordenação com maior poder de decisão aos entes subnacionais	21	27	44%
--	---	----	----	-----

Fonte: dados da pesquisa.

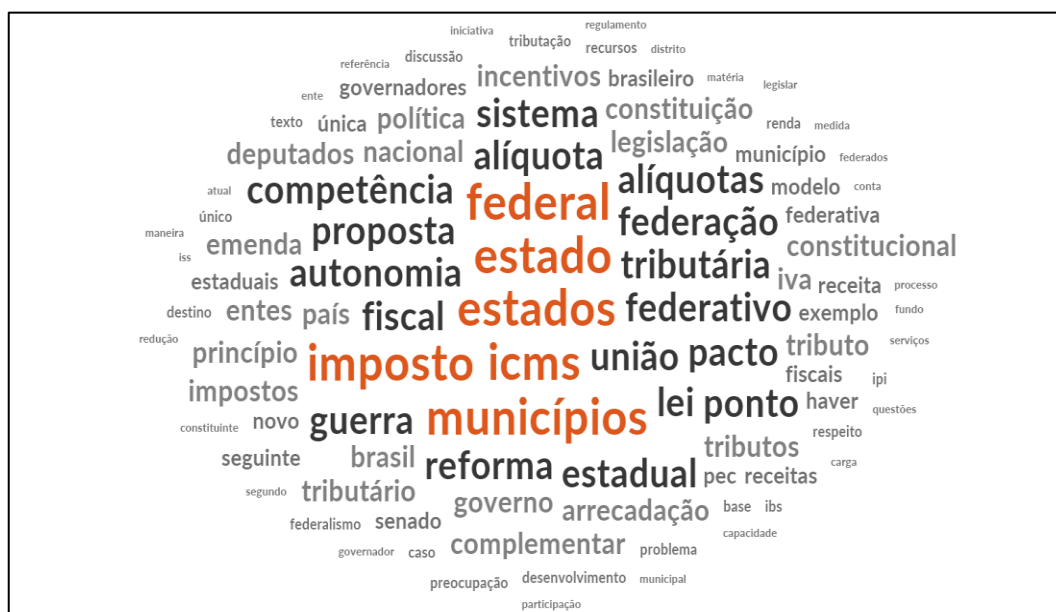
Os atores que defendem a postura PC1.1 discordam que uma reestruturação do ICMS possa eliminar a autonomia dos estados e ferir o pacto federativo. De maneira oposta, acreditam que a coordenação entre os entes fortalece a federação e combate males como a guerra fiscal, a complexidade do ICMS e a desigualdade. Assim, a ideia de um imposto sobre o consumo unificado, nacional e com legislação redigida pelo ente federal é defendida por quem tem essa crença.

Destaca-se que, na Fase 4, o número de registros desse posicionamento foi menor em relação aos outros. Isso pode indicar que, com os fracassos da reforma tributária nas outras fases, a ideia de uma coordenação centralizada na União perdeu força diante da crença de uma coordenação com maior poder de decisão aos entes subnacionais.

No posicionamento PC1.2, registraram-se manifestações que consideram a centralização do ICMS ou a criação de um IVA como perda de autonomia dos entes subnacionais e enfraquecimento da federação. Foi observado nos discursos que atores com esse posicionamento têm muita desconfiança em relação a uma maior centralização tributária no âmbito da União. Há a percepção de que já há muito poder concentrado nas mãos do governo federal. Esse foi o posicionamento mais frequente dessa categoria durante as quatro fases, conforme observado na Tabela 8. A maior parte das manifestações dos deputados federais que defendem essa postura foi feita no âmbito da CCJC da Câmara, enquanto se discutia a constitucionalidade das matérias tributárias.

No código PC1.3, foram inseridas declarações que defendem uma maior coordenação no âmbito tributário, mas sem que os entes subnacionais tenham que renunciar totalmente à sua autonomia decisória e competências administrativas no que tange ao novo imposto. É um posicionamento que procura alternativas para a maior participação dos estados na gestão tributária centralizada.

Na nuvem de palavras do código PC1, observa-se que essas crenças estão centradas nas percepções dos atores sobre o federalismo brasileiro e no grau de autonomia dos entes subnacionais, como mostra a Figura 18.

Figura 18 - Palavras mais frequentes no PC1

Fonte: dados da pesquisa.

O componente PC2 trata especificamente da descentralização fiscal no federalismo. A diferença em relação à categoria anterior é que nesta se olha para a distribuição dos recursos em si e no PC1 o foco está na competência decisória, nos termos delineados por Arretche (2012), quando trata da diferença entre *policy making* e *policy decision making*, assunto explorado no segundo capítulo. A Tabela 9 apresenta a quantificação dos registros dos posicionamentos desse componente, por fase.

Tabela 9 - Resultados do PC2 por fase

PC2 – FEDERALISMO FISCAL				
Fase	Creança	Documentos com registros	Número total de registros	Porcentagem em relação ao total de registros
Fase 1	PC2.1 – Ênfase no ente nacional	8	9	10%
	PC2.2 – Ênfase nos estados	5	10	11%
	PC2.3 - Ênfase nos municípios	15	33	37%
	PC2.4 Ênfase nos estados e municípios	20	38	42%
Fase 2	PC2.1 – Ênfase no ente nacional	6	7	5%

	PC2.2 – Ênfase nos estados	16	31	22%
	PC2.3 - Ênfase nos municípios	14	39	29%
	PC2.4 Ênfase nos estados e municípios	19	56	42%
Fase 3	PC2.1 – Ênfase no ente nacional	1	1	2%
	PC2.2 – Ênfase nos estados	4	8	20%
	PC2.3 - Ênfase nos municípios	4	17	43%
	PC2.4 Ênfase nos estados e municípios	8	14	35%
Fase 4	PC2.1 – Ênfase no ente nacional	0	0	0%
	PC2.2 – Ênfase nos estados	1	1	3%
	PC2.3 - Ênfase nos municípios	13	19	68%
	PC2.4 Ênfase nos estados e municípios	6	8	29%

Fonte: dados da pesquisa.

O PC2.1 possui o menor número de registros em todas as fases. Na Fase 4, por exemplo, não foi registrada nenhuma declaração com esse posicionamento. Ressalta-se que não é comum encontrar discursos que defendam abertamente que as receitas devam estar mais concentradas na União. Assim, levando em conta que na maior parte do período estudado os recursos tributários estiveram mais concentrados no ente central, posturas que afirmavam a não necessidade de redistribuir recursos em favor dos estados e municípios foram inseridos nesse item do código de análise. Foram encontradas manifestações apenas de integrantes do Poder Executivo e de parlamentares que eram líderes da base governista.

No PC2.2, federalismo fiscal com ênfase nos estados, foram codificadas declarações que defendem, de alguma forma, a destinação maior de receitas, prioritariamente, para os estados, tendo em vista a situação de estrangulamento fiscal desses entes federativos. Como esperado, a maior parte dos atores com esse posicionamento fazem parte do grupo de atores dos governos estaduais.

A crença do federalismo fiscal com ênfase nos municípios (PC2.3) esteve muito presente nos discursos, algo que indica a força do municipalismo no Congresso Nacional. As manifestações são principalmente de demandas por transferências diretas de receitas aos municípios, a fim de que os prefeitos tenham melhores condições de prestar serviços

públicos de competência dos governos locais. O quarto posicionamento referente ao federalismo fiscal dá ênfase à redistribuição de recursos simultaneamente para estados e municípios, sem a priorização de nenhum desses entes no discurso.

A Figura 19 resume as palavras mais frequentes nas discussões que envolvem as crenças do componente PC2. Observamos a frequência de palavras como recurso, receita, partilha, arrecadação, bolo tributário e fundo, as quais traduzem a discussão presente nessa categoria de crenças.

Figura 19 - Palavras mais frequentes no PC2



Fonte: dados da pesquisa.

O componente PC3 foi dividido em três tipos de crenças. Acredita-se que esses posicionamentos tenham uma relação direta com os do *deep core*. A Tabela 10 apresenta a distribuição dos três posicionamento ao longo das fases estudadas.

Tabela 10 - Resultados do PC3 por fase

PC3 – AGENDA PRIORITÁRIA PARA A REFORMA TRIBUTÁRIA				
Fase	Crença	Documentos com registros	Número total de registros	Porcentagem em relação ao total de registros
Fase 1	PC3.1 Reforma dos impostos sobre o consumo	25	46	45%

	PC3.2 Reforma dos impostos sobre a renda e o patrimônio	12	17	17%
	PC3.3 Reforma dos impostos sobre o consumo e sobre a renda e o patrimônio	25	38	38%
Fase 2	PC3.1 Reforma dos impostos sobre o consumo	27	55	50%
	PC3.2 Reforma dos impostos sobre a renda e o patrimônio	11	20	18%
	PC3.3 Reforma dos impostos sobre o consumo e sobre a renda e o patrimônio	27	35	32%
Fase 3	PC3.1 Reforma dos impostos sobre o consumo	15	30	50%
	PC3.2 Reforma dos impostos sobre a renda e o patrimônio	10	18	30%
	PC3.3 Reforma dos impostos sobre o consumo e sobre a renda e o patrimônio	10	12	20%
Fase 4	PC3.1 Reforma dos impostos sobre o consumo	33	72	48%
	PC3.2 Reforma dos impostos sobre a renda e o patrimônio	13	40	27%
	PC3.3 Reforma dos impostos sobre o consumo e sobre a renda e o patrimônio	22	38	25%

Fonte: dados da pesquisa.

Houve manifestações de praticamente todos os conjuntos de atores no primeiro posicionamento (PC3.1), tendo sido essa a postura prevalecente nas fases estudadas. Segundo essa crença, o foco de uma reforma tributária deve ser o imposto sobre o consumo, especificamente o ICMS, o que indica que a grande preocupação dos debates sobre a reforma tributária ainda é a base do consumo.

A postura PC3.2 coloca os impostos sobre a renda e o patrimônio como prioridade de uma reforma tributária. Essas alterações são justificadas por percepções de que é preciso tornar o sistema menos regressivo e focar na renda e patrimônio. Foram codificadas nessa crença declarações de representantes de entidades sindicais, do Fisco, de alguns especialistas da comunidade científica, de representantes de governos estaduais do Nordeste e de parlamentares de orientação na esquerda ou centro-esquerda.

Na postura PC3.3, foram inseridos discursos que preveem mudanças para as três principais bases tributárias: consumo, renda e patrimônio. Ressalta-se que, nessa perspectiva, não há previsão de mudanças amplas para todos os impostos. Isto é, juntamente com a simplificação de impostos sobre o consumo são defendidas alterações específicas que visem trazer mais progressividade para os impostos sobre o patrimônio ou renda.

A nuvem da Figura 20 traz os termos que representam toda a discussão que foi realizada envolvendo a agenda prioritária para a reforma tributária.

Figura 20 - Palavras mais frequentes no PC3



Fonte: dados da pesquisa.

O componente PC4 envolve um dos grandes impasses do ICMS: a alíquota interestadual e as regras de cobrança desse tributo. A Tabela 11 apresenta os resultados.

Tabela 11 - Resultados do PC4 por fase

PC4 – EQUILÍBRIO HORIZONTAL				
Fase	Crença	Documentos com registros	Número total de registros	Porcentagem em relação ao total de registros
Fase 1	PC4.1 Princípio do destino	37	65	82%
	PC4.2 Princípio da origem	4	4	5%
	PC4.3 Equilíbrio entre origem e destino, mas sem guerra fiscal.	6	10	13%
Fase 2	PC4.1 Princípio do destino	24	76	68%
	PC4.2 Princípio da origem	11	21	19%
	PC4.3 Equilíbrio entre origem e destino, mas sem guerra fiscal.	13	15	13%
Fase 3	PC4.1 Princípio do destino	13	27	48%
	PC4.2 Princípio da origem	8	19	33%
	PC4.3 Equilíbrio entre origem e destino, mas sem guerra fiscal.	1	10	17%
Fase 4	PC4.1 Princípio do destino	30	51	92%
	PC4.2 Princípio da origem	4	4	8%
	PC4.3 Equilíbrio entre origem e destino, mas sem guerra fiscal.	0	0	0%

Fonte: dados da pesquisa.

Os discursos do posicionamento PC4.1 buscam justificar a migração do modelo atual, em que a cobrança do ICMS é feita preponderantemente na origem, para um modelo em que a cobrança ocorra preponderantemente no destino. Considera-se o princípio do destino mais justo, uma vez que a lógica seria que o cidadão pagasse imposto ao estado de onde demanda todos os seus serviços. Nas declarações, argumenta-se que a alíquota interestadual deveria ser zerada e que o modelo de tributação na origem é incompatível com uma economia aberta, além de causar transferência indevida de recursos dos estados mais pobres para os mais ricos. Assim, defende-se que a migração beneficiaria estados menos desenvolvidos, reduzindo as disparidades regionais de renda.

A postura PC4.1 dominou as manifestações codificadas em todas as fases, tendo maior predominância na Fase 4 (92%). Apesar disso, observou-se nos rastreamentos de processos realizados que as alterações nas alíquotas interestaduais se encontram bloqueadas nas reformas tributárias. Dessa forma, acredita-se que os atores que defendem o posicionamento PC4.2, embora façam menos manifestações explícitas, têm muito peso para paralisar propostas de reestruturação do ICMS e manter o princípio da origem.

Os deputados Luiz Carlos Hauly e Mussa Demes, bem como o economista Bernard Appy, são os atores que possuem o maior número de discursos inseridos nesse código. Destacamos nessa categoria também representantes da comunidade científica e alguns governadores e secretários estaduais de estados da região Nordeste, como Pernambuco, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Maranhão, entre outros. A postura atual de consenso do Comsefaz também é pela alteração para o princípio do destino. Frisamos que a Fiesp também teve declarações codificadas em PC4.1.

O número de discursos com a crença PC4.2 foi menor. Um argumento importante utilizado por quem defende essa postura é que a tributação na origem inibe a sonegação. A visão é de que a mudança para o destino poderia dificultar a fiscalização e aumentar a sonegação. O estado de origem teria melhores condições em realizar essa fiscalização.

Foram registradas, nessa postura, declarações de representantes dos estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Paraná e Espírito Santo. O parlamentar Walter Feldman (PSDB/SP), importante liderança da bancada de São Paulo nas comissões, foi o ator que teve o maior número de discursos codificados em PC4.2. Produtores de produtos primários também demonstraram ter tendência para essa postura.

Com relação ao posicionamento PC4.3, os pontos de vistas são similares à crença PC4.2, mas os atores tratam da importância de equilibrar o princípio da origem e do destino e da necessidade de combater a guerra fiscal, mesmo mantendo a cobrança nos

estados produtores. Com essa postura, damos destaque ao posicionamento de atores do Poder Executivo na maior parte das fases pesquisadas.

A Figura 21 traz as palavras mais frequentes nos discursos codificados em PC4. Termos como origem, destino, alíquotas interestaduais, guerra fiscal, cobrança, sonegação, produção e crédito são comuns nessa discussão. As palavras compensação, fundo e transição também estão presentes, pois qualquer possibilidade viável de mudança no equilíbrio horizontal demanda mecanismos de compensação e um período de transição para reduzir perdas e evitar alterações abruptas. Percebe-se que termos relacionados a petróleo e Rio de Janeiro estão presentes na nuvem de palavras, tendo em vista a relevância do debate da origem e destino para estados produtores dessa fonte energia, conforme já explicitado neste trabalho.

Figura 21 - Palavras mais frequentes no PC4



Fonte: dados da pesquisa.

No posicionamento PC5 foram codificados os discursos relacionados aos benefícios fiscais do ICMS. A Tabela 12 apresenta os resultados por fase. Observa-se certa variabilidade nesses posicionamentos ao longo das fases estudadas, mas a crença PC5.3 foi prevalente em quase todas. Salienta-se que o resultado da Fase 4 provavelmente resulta do alto número de codificações dos representantes do CCiF, atores muito críticos aos malefícios da guerra fiscal. Esses atores participaram de diversas audiências públicas no decorrer de 2019.

Tabela 12 - Resultados do PC5 por fase

PC5 – CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS				
Fase	Crença	Documentos com registros	Número total de registros	Porcentagem em relação ao total de registros
Fase 1	PC5.1 Vedação à concessão autônoma de benefícios fiscais	23	30	37%
	PC5.2 Autonomia para a concessão de benefícios fiscais	10	12	15%
	PC5.3 Autonomia para a concessão de benefícios fiscais para determinados setores, produtos e regiões	19	39	48%
Fase 2	PC5.1 Vedação à concessão autônoma de benefícios fiscais	24	43	21%
	PC5.2 Autonomia para a concessão de benefícios fiscais	26	66	32%
	PC5.3 Autonomia para a concessão de benefícios fiscais para determinados setores, produtos e regiões	25	97	47%
Fase 3	PC5.1 Vedação à concessão autônoma de benefícios fiscais	7	13	13%
	PC5.2 Autonomia para a concessão de benefícios fiscais	9	36	36%
	PC5.3 Autonomia para a concessão de benefícios fiscais para determinados setores, produtos e regiões	8	51	51%

Fase 4	PC5.1 Vedação à concessão autônoma de benefícios fiscais	26	53	42%
	PC5.2 Autonomia para a concessão de benefícios fiscais	18	35	28%
	PC5.3 Autonomia para a concessão de benefícios fiscais para determinados setores, produtos e regiões	19	38	30%

Fonte: dados da pesquisa.

Na crença PC 5.1, foram codificados discursos críticos à guerra fiscal, os quais trazem argumentos contrários à concessão autônoma de incentivos fiscais pelos governos subnacionais. Os atores que possuem essa crença são aqueles contrários a benefícios em relação ao ICMS, sejam os que apoiam a vedação radical a qualquer tipo de benefício fiscal no sistema tributário, sejam os que são contra a autonomia dos estados para conceder benefícios desse imposto estadual sem controle. Constam também nesse código declarações que enfatizam que o incentivo fiscal pode ser substituído por aporte orçamentário. Destaca-se que essa crença teve grande adesão nos discursos da comunidade científica.

Na crença PC5.2 foram codificadas perspectivas que defendem que os estados tenham autonomia para conceder benefícios fiscais. Argumenta-se que, na ausência de políticas efetivas de desenvolvimento regional no Brasil, os estados possam utilizar instrumentos tributários no intuito de conceder vantagens para que empresas façam seus investimentos fora do eixo de maior desenvolvimento do país.

Os defensores desse posicionamento afirmam que os estados mais desenvolvidos teriam feito uso da política de incentivos fiscais durante um longo período de tempo e que, quando essa política começou a ser utilizada por estados menos desenvolvidos, passou a ser vista de forma pejorativa e a ser chamada de guerra fiscal. A ideia é que se o estado não conceder os incentivos, estará condenado a não hospedar novos empreendimentos. As manifestações veem os benefícios fiscais como forma de reduzir desigualdades, bem como como mola propulsora do desenvolvimento.

Já a crença 5.3 trata da autonomia para que alguns setores, produtos ou regiões específicas possam ser beneficiados pela isenção do ICMS. Os atores que defendem a

Tabela 13 - Resultados do SA1

Componente	Crença	Documentos com registros	Número total de registros	Porcentagem em relação ao total de registros
SA1. Modelo de imposto sobre o valor agregado	SA1.1 IVA centralizado	75	135	43%
	SA1.2 IVA centralizado sem a inclusão do ISS	29	32	10%
	SA1.3 IVA com uma alíquota federal e uma alíquota estadual, incluindo o ISS	7	7	2%
	SA1.4 IVA com uma alíquota federal e uma alíquota estadual, sem a inclusão do ISS	16	17	5%
	SA1.5 IVA dual	24	39	13%
	SA1.6 Uniformização da legislação do ICMS	26	36	12%
	SA1.7 Manutenção da legislação atual do ICMS	31	47	15%

Fonte: dados da pesquisa.

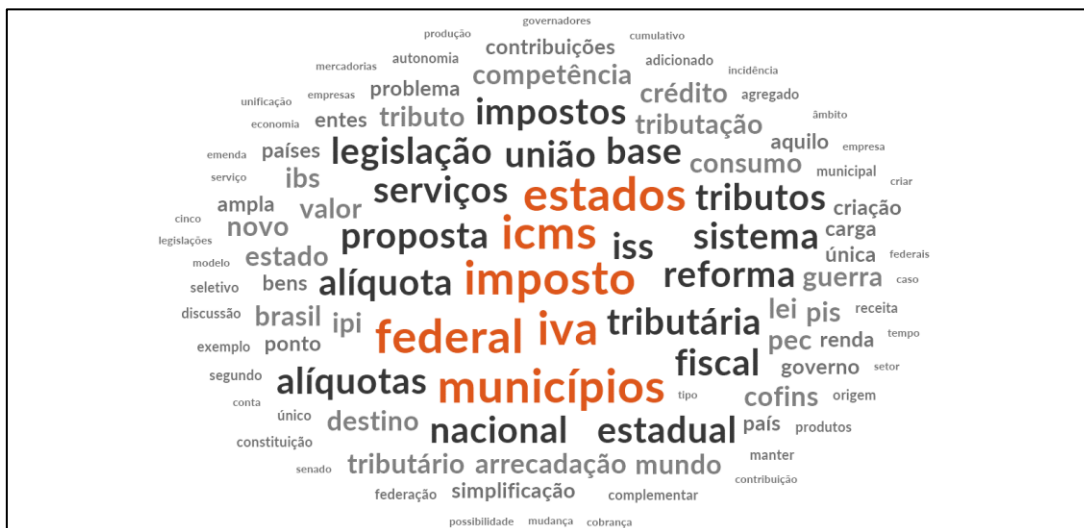
Derivações do IVA, como a constituição de diferentes alíquotas para bens e serviços ou entre os entes, são formas pensadas para equacionar os interesses. Uma das fontes de resistência na implementação do IVA é a perda ou redução de autonomia tributária dos estados e municípios.

O IVA Dual é uma alternativa que vem ganhando espaço no debate, por contemplar a criação de dois impostos separados: um IVA federal e outro IVA estadual/municipal. Os técnicos que defendem esse posicionamento propõem, no nível federal, a substituição do PIS e da Cofins por um imposto ou contribuição sobre o consumo, do tipo IVA e a transformação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) em um imposto seletivo, do tipo *excise tax*. Já nos níveis estadual e municipal, a proposta é criar um imposto estadual sobre o consumo, substituindo os atuais ICMS e ISS (CARVALHO; LUKIC; SACHSIDA; OLIVEIRA; LOZARDO, 2018).

No geral, os atores que desejam preservar a autonomia dos estados dão preferência a modelos que mantenham a legislação atual do ICMS ou, no máximo, uniformizem a legislação desse imposto. Verificam-se, na Figura 23, as palavras mais frequentes nessa

categoria, demonstrando a importância dos principais impostos da base sobre o consumo: ICMS, ISS, IVA, IPI, PIS e Cofins.

Figura 23 - Palavras mais frequentes no SA1



Fonte: dados da pesquisa.

No que tange às crenças sobre a arena principal de regulamentação e coordenação dos conflitos do ICMS, o tema mostrou-se relevante ao longo das fases estudadas. A unificação de impostos e a competência conjunta requerem decisões sobre a quem caberá cuidar da regulamentação do imposto. Geralmente, as competências estão nas mãos do Senado Federal, do Confaz ou de um novo órgão gestor a ser criado. Isso não quer dizer que outros órgãos não terão atribuições relativas ao ICMS ou ao novo imposto, mas que haverá uma arena principal para as deliberações centrais.

O Confaz tem competências deliberativas próprias no que tange à autorização de regras de isenção e redução do ICMS. O Senado Federal tem entre suas competências a fixação de alíquotas máximas para esse imposto e as alíquotas aplicáveis às operações interestaduais. Já um novo órgão gestor seria responsável por regular o imposto e definir as regras de fiscalização. A diferença entre os formatos para esses novos órgãos está principalmente na composição. A Tabela 14 demonstra que a maioria das manifestações colocaram o Senado como arena principal de regulamentação.

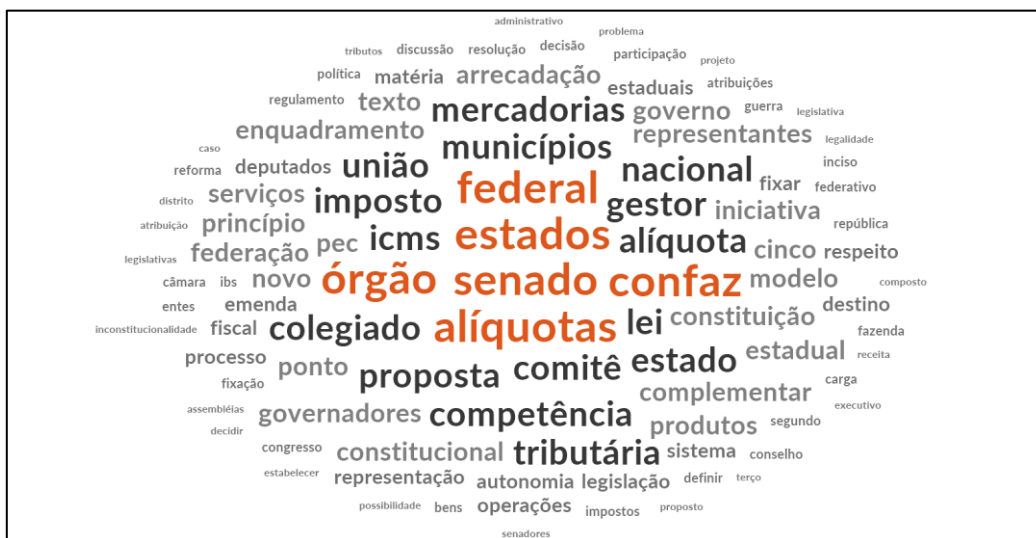
Tabela 14 - Resultados do SA2

Componente	Crença	Documentos com registros	Número total de registros	Porcentagem em relação ao total de registros
SA2. Arena principal de regulamentação e coordenação do imposto	SA2.1 Senado Federal como arena principal	29	59	39%
	SA2.2 Confaz como arena principal	20	24	16%
	SA2.3 Criação de um novo órgão gestor, com a participação da União	17	25	16%
	SA2.4 Criação de um novo órgão gestor, sem a participação da União	23	36	24%
	SA2.5 Não deve haver uma arena principal de coordenação	5	7	5%

Fonte: dados da pesquisa.

Nessa crença, a disputa de ideias principal, em todo período estudado, foi o papel do Senado *versus* o papel do Confaz. Mediante a análise dos dados, observou-se que os representantes dos governos estaduais demonstram preferir que as regulamentações principais do sistema tributário fossem feitas pelo Confaz ou, mais recentemente, por um novo órgão gestor com atuação direta de secretários de fazenda ou governadores. Parlamentares, em especial senadores, e integrantes do Poder Executivo advogam pela manutenção das competências do Senado Federal e temem que a concessão de mais poderes para órgãos fora do âmbito legislativo possa retirar do Senado Federal sua função constitucional de decidir sobre questões federativas, principalmente em matéria tributária. Além disso, manifestações codificadas mostraram preocupações com a possibilidade de uma tendência corporativa dos secretários de Fazenda em aumentar as alíquotas dos produtos. A Figura 24 retrata todas essas crenças por meio das palavras mais frequentes nos discursos dessa categoria.

Figura 24 - Palavras mais frequentes no SA2



Fonte: dados da pesquisa.

Em relação ao Confaz, vale destacar discussão que esteve presente nos debates legislativos do Congresso Nacional, a respeito do quórum de decisões do órgão. Houve questionamentos, principalmente na Fase 2, sobre a regra da unanimidade para a concessão de benefícios fiscais do ICMS, prevista na Lei Complementar nº 24, de 1975. A regra foi alterada pela Lei Complementar nº 160, de 2017,²⁴⁹ mas sofria resistência de estados mais desenvolvidos que se sentiam prejudicados pela guerra fiscal, como São Paulo.

No código SA3, concentraram-se as crenças referentes a mecanismos de compensação, caso sejam realizadas mudanças substanciais no ICMS que impliquem perdas aos estados. Os mecanismos dessa categoria são previstos principalmente para compensar perdas de receita decorrentes de uma possível modificação do princípio da origem para o destino. Os dois tipos principais de mecanismos são a criação de um fundo de compensação e a transferência de bases tributárias para os entes subnacionais. Os resultados estão na Tabela 15.

²⁴⁹ Informação trazida pelo Entrevistado 6.

Tabela 15 - Resultados do SA3

Componente	Crença	Documentos com registros	Número total de registros	Porcentagem em relação ao total de registros
SA3. Mecanismos de compensação	SA3.1 Criação de um fundo de compensação	59	106	61%
	SA3.2 Transferência de novas bases tributárias	17	29	17%
	SA3.3 Criação de um fundo de compensação e transferência de novas bases tributárias	11	12	7%
	SA3.4 Outras formas de compensação	22	26	15%

Fonte: dados da pesquisa.

Nota-se que o uso de fundos de compensação ou equalização é o mecanismo que encontrou maior número de registros nos documentos. No posicionamento “outras formas de compensação”, foram inseridas alternativas como o “modelo do barquinho”, muito discutido durante a Fase 1, e o modelo de uma transição longa, muito discutido na Fase 4, cujo objetivo é o de mitigar os efeitos das modificações tributárias, sem precisar fazer uso de fundos de compensação.

Cabe frisar que os representantes dos governos estaduais indicaram preferir o estabelecimento de fundos de compensação. Todavia, o desafio é definir com que recursos esses fundos irão se constituir. As soluções propostas geralmente tratam do uso de recursos da União ou de contribuição maior dos estados que irão se beneficiar das alterações tributárias. Há muitas desconfianças dos governos subnacionais no que corresponde a gestão desses fundos de compensação por parte do ente federal. Isso porque mecanismos centralizados na União foram utilizados em outras ocasiões e geraram frustrações para os estados. Ademais, é complicado estabelecer os cálculos desses fundos, dadas as incertezas quanto ao nível de arrecadação e perda dos entes após a reforma tributária. A Figura 25 resume as palavras mais utilizadas ao se tratar dessa questão.

O último aspecto instrumental analisado nesta pesquisa foi escolhido, não pelo peso nos assuntos relacionados ao ICMS, mas pela relevância em incluir a temática ambiental nas discussões. A crença SA5.1, referente à tributação de bens e serviços por sua externalidade negativa ao meio ambiente, teve prevalência no período estudado comparada ao posicionamento SA5.2.

Ressalta-se que devemos ter cuidado com os resultados de SA5.3. Na realidade, esse é o posicionamento prevalecente, mas ele é implícito, pois há poucas menções ao tema nas audiências públicas e poucos discursos declarando explicitamente que o assunto não deve ser inserido na reforma tributária. Assim, não foi possível fazer essa codificação de forma adequada, devido à ausência de debates efetivos sobre o tema nas comissões. Os resultados estão na Tabela 17.

Tabela 17 - Resultados do SA5

Componente	Crença	Documentos com registros	Número total de registros	Porcentagem em relação ao total de registros
SA5 Tributação Ambiental	SA5.1 Tributação de bens e serviço que geram grande impacto ao meio ambiente	27	54	56%
	SA5.2 Bonificações para aqueles que buscam alternativas sustentáveis ao desenvolvimento de suas atividades	15	30	31%
	SA5.3 Não inserção de tributação ambiental na legislação federal dos impostos sobre o consumo.	10	12	13%

Fonte: dados da pesquisa.

Os dados da pesquisa levam à conclusão de que as tentativas de inserção de mecanismos de tributação ambiental nas propostas de reforma tributária é uma constante, mas esse tema ainda é subvalorizado durante os debates. Apesar de movimentos da

Ao final da codificação, observou-se que o componente PC3 faz parte de uma dimensão de análise que não estabelece as principais divisões dentro do subsistema do ICMS. Esse componente está diretamente relacionado às crenças do *deep core* e trata de outros aspectos da reforma tributária, que são muito importantes, mas não definem os principais conflitos do ICMS.

Por meio da codificação e interpretação dos dados, da análise de *cluster* feita no *software* NVIVO e das entrevistas com especialistas, foram identificadas nesta pesquisa quatro coalizões potencialmente existentes no subsistema do ICMS, apresentadas no Quadro 8.

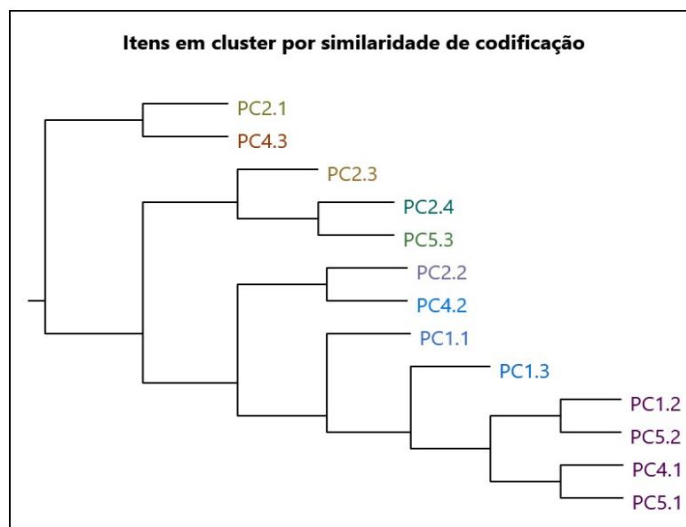
Quadro 8 - Coalizões do subsistema do ICMS

Coalizão da Simplificação Pura	Coalizão dos Guerreiros	Coalizão do <i>Status quo</i>	Coalizão do Equilíbrio Federativo
Coordenação - Centralização das decisões tributárias na União	Competição - Autonomia decisória dos estados na tributação	Competição - Autonomia decisória dos estados na tributação	Coordenação com maior poder de decisão aos entes subnacionais na tributação
Centralização das receitas tributárias – Ênfase na União	Descentralização das receitas tributárias – Ênfase nos estados ou nos estados e municípios.	Descentralização das receitas tributárias - Ênfase nos estados ou nos estados e municípios.	Descentralização das receitas tributárias - Ênfase nos estados ou nos estados e municípios.
Princípio do destino	Princípio da origem	Cobrança na origem ou equilíbrio entre origem e destino, mas sem guerra fiscal.	Princípio do destino
Vedação à concessão autônoma de benefícios fiscais	Autonomia para a concessão de benefícios fiscais	Vedação à concessão autônoma de benefícios fiscais	Autonomia para a concessão de benefícios fiscais para determinados setores, produtos e regiões.

Fonte: elaboração da autora.

O resultado da análise de *cluster*, feita por meio do NVIVO, está representado na Figura 28.

Figura 28 - Análise de cluster da codificação



Fonte: dados da pesquisa.

Vale destacar que essas coalizões são tipos ideias, havendo um grau de variação nas crenças conforme o ator analisado. Passemos agora para uma breve análise de cada coalizão.

8.3.1. Coalizão da Simplificação Pura

A coalizão da simplificação pura defende uma reforma tributária baseada nos modelos técnicos. O foco está em um formato ideal de reforma, visando melhorar a competitividade e a eficiência da economia, e possibilitar a redução da carga tributária para grande parte dos contribuintes.

A visão dos integrantes dessa coalizão é que as decisões tributárias devem estar centralizadas na União, uma vez que isso simplifica a legislação e reduz custos para os contribuintes. Em um modelo ideal, não deveria haver vários entes com competência sobre a mesma base tributária. Nesse sentido, a base sobre o consumo em uma federação deveria estar sob os cuidados do ente federal. A simplificação e centralização melhorariam a eficiência, a competitividade da economia e até poderiam reduzir desigualdades. A ênfase do federalismo fiscal nesse caso também estaria na União, que seria responsável por partilhar as receitas, de acordo com regras centrais estabelecidas. Nesse modelo, o ideal seria que a cobrança fosse no destino e que não houvesse benefícios fiscais ou multiplicidade de alíquotas.

Entre os integrantes da coalizão estão membros da comunidade científica, parcela do setor industrial e juristas.

8.3.2. Coalizão dos Guerreiros

Os integrantes dessa coalizão são adeptos de um federalismo competitivo, com autonomia nas decisões tributárias para os entes subnacionais. A ênfase do federalismo fiscal encontra-se nos estados ou estados e municípios. Os impostos devem ser arrecadados preponderantemente no estado produtor e os governos subnacionais devem ter liberdade para concederem benefícios fiscais.

Nessa coalizão estão presentes os atores que mais se beneficiaram da guerra fiscal. Levando em conta as desigualdades do federalismo fiscal brasileiro, a forma que algumas regiões encontraram para se desenvolver foi por meio da guerra fiscal. Além disso, podemos encontrar nessa coalizão atores do empresariado que se beneficiam das isenções.

Os representantes dos estados de Goiás, Bahia, Zona Franca, bem como empresas e produtores do setor agropecuário, beneficiados por isenções fiscais, compõem a coalizão dos guerreiros²⁵¹.

8.3.3. Coalizão do *Status Quo*

Os integrantes dessa coalizão querem manter as atuais condições do arranjo federativo brasileiro que beneficia fortemente estados essencialmente produtores. Por isso, qualquer tipo de mudança que possa impactar na configuração federativa formada há séculos, na qual os estados mais ricos são beneficiados, é vetada. Essa coalizão possui muitos recursos para bloquear a agenda da reforma tributária.

Os atores que se ligam à coalizão do *status quo* enxergam de forma positiva a competição entre os estados, mas, no geral, se posicionam contrariamente à política de benefícios fiscais que dá vantagem a regiões menos desenvolvidas em detrimento do polo industrial brasileiro localizado nas regiões Sul e Sudeste. Os estados produtores são os principais integrantes dessa coalizão. Eles dão preferência à vantagem competitiva porque possuem uma infraestrutura melhor para receber empresas e não precisam utilizar necessariamente grandes benesses tributárias.

²⁵¹ Conforme citado no capítulo 4, o termo “guerreiros” foi utilizado por José Roberto Afonso, em entrevista a Lukic (2014), e por Ricardo Varsano (2020), em palestra proferida para a Fundação Getúlio Vargas, para se referirem aos estados mais beneficiados pela guerra fiscal.

Considera-se como integrantes dessa coalizão representantes do estado de São Paulo e de Minas Gerais e o setor de serviços.

8.3.4. Coalizão do Equilíbrio Federativo

Um dos principais focos dessa coalizão é fazer mudanças que amenizem as disparidades regionais, como a transferência para o princípio do destino, sem retirar a autonomia dos governos subnacionais. Muitos estados que se beneficiariam com o princípio do destino no ICMS estão nesse grupo. Reduzir as desigualdades regionais e equilibrar a federação são um dos objetivos dessa coalizão. Busca-se uma coordenação na gestão do novo imposto para que os governos estaduais possam ter participação na regulamentação e menor impacto em sua autonomia. Entre as diferenças dessa coalizão em relação à primeira, estão a gestão compartilhada do imposto e os ajustes que serão buscados nos mecanismos de transição para preservar receitas dos estados.

Listamos como integrantes dessa coalizão representantes de estados do Norte e Nordeste beneficiados pela migração para o princípio do destino, municípios de pequeno porte, o Comsefaz e o setor industrial na Fase 4, bem como alguns especialistas da comunidade científica.

8.3.5. As Coalizões e o bloqueio do ICMS nas reformas tributárias

Tendo em vista a análise empreendida neste capítulo e nos capítulos 4, 5, 6 e 7, é importante observar quais das coalizões foram mais bem sucedidas em traduzir suas crenças no subsistema do ICMS e bloquear mudanças amplas desse imposto nas reformas tributárias. Sendo assim, como estamos tratando de estabilidade e paralisia decisória, as coalizões prevaletentes do subsistema estão funcionando como coalizões de veto das reformas tributárias.

Na Fase 1, consideramos que a posição de veto do Poder Executivo acabou se vinculando à postura dos atores da coalizão dos guerreiros, que demonstravam não estar satisfeitos com o relatório de Mussa Demeas, já que a adoção do princípio do destino e a extinção do imposto interestadual inibiriam a guerra fiscal entre estados. Os representantes do Ministério da Fazenda temiam queda na arrecadação da União ou ter que arcar com as perdas dos estados. Dessa forma, preferiam manter as crenças tal como estão agregadas na coalizão dos guerreiros.

Na Fase 2, houve duas coalizões de veto: a do *status quo* e a dos guerreiros. Os atores da primeira coalizão atuaram para evitar qualquer mudança que alterasse a sistemática da alíquota interestadual, mesmo que isso mantivesse a guerra fiscal. Já a coalizão dos guerreiros atuou para proteger o sistema no formato que facilitasse a política de incentivos fiscais realizada por estados.

A Fase 3 teve como coalizão mais bem sucedida a do *status quo*. As alterações sugeridas pelo relator da comissão especial estavam orientadas para as crenças da coalizão dos guerreiros, sendo assim, a coalizão do *status quo* foi a que mais agiu para manter a distribuição de poder da federação e bloquear a inserção na pauta da Câmara do substitutivo construído por Sandro Mabel.

Estando a Fase 4 inconclusa, não há resultados finais sobre as coalizões para esse período. Apesar disso, mediante o rastreamento de processo feito no capítulo 7 e as entrevistas realizadas, é possível notar que as mudanças ocorridas no sistema tributário nos últimos anos, assim como as condições socioeconômicas dos entes federativos, estão afetando crenças centrais e instrumentais de atores do subsistema do ICMS.

Outrossim, observamos nos discursos e nas propostas de reforma tributária da Fase 4 elementos que configuram um processo de aprendizado político orientado para políticas públicas provenientes desses mais de trinta anos em que se debate a reestruturação dos impostos sobre o consumo no Brasil. Sendo assim, verificam-se movimentos inéditos de coordenação dentro da coalizão do equilíbrio federativo, envolvendo novos atores que anteriormente atuavam em coalizões de veto.

Em contrapartida, no que concerne ao ICMS na reforma tributária, o Poder Executivo aparenta estar compondo a coalizão do *status quo* há alguns anos, visto que seus representantes alegam não ter capacidade fiscal para arcar com compensações fiscais ou fundos de desenvolvimento exigidos por atores da coalizão do equilíbrio federativo.²⁵² Ademais, o governo federal vem demonstrando não ter disposição política de liderar e enfrentar os desafios presentes em um processo de reforma tributária ampla.

Por fim, há indícios de que uma coalizão que esteve fora das discussões sobre o ICMS e a criação de um IVA nas fases anteriores esteja assumindo um papel de destaque no subsistema da tributação sobre o consumo em razão da inserção do ISS nas propostas que estão sendo debatidas no Congresso Nacional. Essa provável coalizão, que estaria unindo grandes municípios e o setor de serviços em torno de determinadas crenças, pode

²⁵² O Entrevistado 5 destacou os receios da União em avançar na agenda da reforma tributária.

ser uma das principais coalizões de veto da reforma tributária na Fase 4. Sendo assim, as principais discussões da reforma estão sendo ampliadas e o subsistema do ICMS está agora mais interligado ao subsistema do ISS, que também está inserido no subsistema da tributação sobre o consumo.

Ressalta-se que essas são apenas algumas análises iniciais sobre a Fase 4. Seu desenvolvimento não está no escopo deste trabalho e merece ser examinado em estudos futuros.

9. CONCLUSÕES

A reforma tributária é um dos principais desafios políticos e econômicos do Brasil há mais de três décadas. As pressões por uma reforma abrangente decorrem do fato de o sistema tributário nacional ser muito complexo, disfuncional e produtor de várias iniquidades. Contudo, a reforma tributária convive com um paradoxo: fala-se em simplificar a legislação, desburocratizar procedimentos e reduzir a carga tributária, ao mesmo tempo em que os entes federativos procuram arrecadar mais recursos para atender ao modelo de Estado de bem-estar social estabelecido pela Constituição de 1988.

Segundo Carvalho (2020), o tamanho da carga tributária e o valor total de gastos públicos devem levar em conta o que cada sociedade optou por oferecer de serviços públicos. Assim, embora existam distorções e ineficiências nos gastos, é difícil imaginar que a carga tributária total possa ser reduzida no Brasil.

Além das dificuldades naturais em mexer na distribuição do ônus da carga tributária entre os contribuintes, as propostas de reforma tributária geralmente envolvem mudanças na distribuição de receitas entre os entes federativos,²⁵³ uma vez que essa repartição também é bastante desigual. Sendo assim, esse é um tema bastante sensível e conflituoso, dada a quantidade de interesses envolvidos, as diferentes visões sobre o modelo ideal de reforma e as singularidades do arranjo federativo brasileiro, o qual possui, de acordo Arretche (2012), um desequilíbrio entre a partilha dos recursos públicos e a repartição constitucional das competências.

O foco deste estudo foram os principais processos de reforma tributária após a Constituição de 1988. Enfatizaram-se as dificuldades para mudanças amplas, porque, como visto no decorrer do trabalho, as regras tributárias brasileiras não ficaram congeladas desde a Constituição de 1988. Baseado na teoria da mudança institucional gradual de Mahoney e Thelen (2010), verificou-se que ocorreram diversas alterações pontuais do tipo acréscimo em camadas e algumas do tipo deslocamento que denotam a dinâmica de mudança e estabilidade do sistema tributário. Isto é, as características de dependência de trajetória presentes no sistema tributário coexistiram com mudanças causadas por conflitos internos e ambiguidades das regras tributárias. No entanto, essas reformas fatiadas não corrigiram os principais problemas tributários, sendo que muitas tornaram o sistema ainda mais complexo e cheio de exceções (REZENDE, 2013).

²⁵³ Declaração feita pelo Entrevistado 5, Consultor Legislativo do Senado, 2020.

Na revisão teórica, discorreu-se sobre cinco tipos de explicação dadas pela literatura para a não aprovação da reforma tributária no Brasil: a tendência à paralisia decisória do sistema político (AMES, 2003; LAMOUNIER, 1992; MAINWARING, 1993); o poder de veto de atores federativos (ABRUCIO, 1998; LUKIC, 2014); o desinteresse ou falta de consenso interno do poder executivo (MELO, 2002; COLOMBO, 2008); a dependência de trajetória da política tributária (MACIEL, 2009; LUKIC, 2014); e a multidimensionalidade das reformas (JUNQUEIRA, 2010). Além dessas explicações, os entrevistados apontaram como causas para a não conclusão dos processos de reforma tributária a desconfiança e os receios com a perda de receitas de entes federativos, as incertezas e os conflitos de interesses entre os contribuintes, refletidos nas crenças estudadas seguindo a perspectiva do *Advocacy Coalition Framework* (ACF).

Partiu-se do pressuposto que os fatores esboçados acima não são necessariamente excludentes, podendo ser complementares, a depender do ângulo da análise, do período estudado e das variáveis consideradas. Entretanto, com a análise realizada neste trabalho não foi possível atestar a tese da multidimensionalidade de Junqueira (2010) e a tese dos legisladores cederem mais aos acordos partidários do que aos interesses regionais (ARRETCHE, 2012).

Em relação à primeira, demonstrou-se que houve várias tentativas de reforma tributária fatiadas na última década, mas nem todas foram aprovadas, nem foram resolvidos os principais problemas dos impostos sobre o consumo. No que tange ao último argumento, referente à prevalência dos interesses partidários, este se mostrou mais pertinente quando se trata do ambiente do plenário, em que as ações do presidente da casa e dos líderes partidários ganham força. Contudo, na etapa das comissões, os interesses partidários dos parlamentares indicaram ser mais limitados nos processos estudados, tendo prevalência, no que se refere ao ICMS, os interesses regionais e, em menor medida, interesses de setores específicos. Além disso, durante a construção de todos os acordos na comissão especial, os conflitos federativos foram os que estiveram mais manifestos nas declarações dos parlamentares.

Nesse sentido, a atuação parlamentar não se resume ao ambiente do plenário nem à lógica do comportamento legislativo tem como única medida as orientações partidárias. As escolhas dos parlamentares são feitas estimando preferências diversas que garantam sua sobrevivência política (ARNOLD, 1990) e, refletindo essas preferências, estão conformados distintos sistemas de crenças.

Esse ponto confirma parcialmente a hipótese 3 desta pesquisa. O federalismo vem gerando constrangimentos à aprovação de mudanças tributárias no Congresso Nacional por meio da influência de representantes dos governos estaduais, independentemente da atuação direta dos partidos políticos. Já a influência de entidades representativas de municípios no subsistema do ICMS não foi possível de ser confirmada durante a maior parte do período estudado. A atuação dos municípios fica mais evidente quando as propostas de criação de um IVA contemplam o ISS, questão essa que chega a dividir os municípios entre os mais e menos beneficiados pela arrecadação desse imposto.

Salienta-se que dados da pesquisa indicam que há participação ativa dos governos estaduais nas discussões legislativas, sobretudo dos secretários estaduais de fazenda, mas a influência direta dos governadores sobre as bancadas parlamentares estaduais não ficou clara, requerendo investigações mais específicas para avaliá-la. Em contrapartida, isso não afeta necessariamente os interesses regionais dos parlamentares, que demonstram existir independentemente das ações diretas dos representantes dos seus governos estaduais.

Levando em conta o conjunto de explicações para os fracassos da reforma tributária, este trabalho buscou contribuir com uma agenda que adiciona a esses fatores causais os conflitos de ideias. Só que a premissa, seguindo Hay (2011), foi a de que não seria possível desvincular o papel das ideias das disputas de interesses que envolvem a reforma tributária. Sendo assim, adotou-se como recurso teórico-metodológico o conceito de crenças do modelo do *Advocacy Coalition Framework*, que integra ideias e interesses materiais em uma mesma concepção.

Considerando a relevância das questões federativas em torno dos problemas do sistema tributário brasileiro, assunto abordado por outros estudos que tratam da reforma tributária (LUKIC, 2014; REZENDE, 2013; OLIVEIRA, 2020), o objetivo desta pesquisa foi o de compreender como as questões federativas e os conflitos de ideias sobre a reforma tributária interagem para gerar a paralisia decisória em relação a mudanças amplas no sistema tributário nacional. A reforma tributária envolve vários temas de alta complexidade, por isso, optou-se por realizar um estudo de caso do imposto de maior potencial arrecadatório e que gera os maiores embates federativos: o ICMS.

Com vistas a atingir esse objetivo, o período estudado (1995-2019) foi dividido em quatro fases e foram escolhidos dois métodos de pesquisa: *process tracing* e análise de conteúdo. O *process tracing* foi utilizado para rastrear os processos decisórios das quatro fases da reforma tributária estudadas, a fim de apontar os principais eventos e

atores; detalhar a tramitação das propostas no Legislativo; e verificar os principais fatores causais para a paralisação da reforma tributária em cada fase em que o processo travou.

A Fase 1, referente à tramitação da PEC nº 175/1995, encaminhada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, teve como fatores para o bloqueio os conflitos de crenças entre os entes federativos, especialmente os conflitos verticais, entre União e estados; a desconfiança e a baixa capacidade fiscal para assegurar mecanismos de compensação; os conflitos de crenças dentro do Poder Executivo; e o desinteresse do Poder Executivo após a aprovação de outras medidas tributárias.

A Fase 2, correspondente ao processo legislativo da PEC nº 41/2003, enviada no primeiro Governo Lula, teve como fatores explicativos para a paralisação decisória; os conflitos de crenças entre os entes federativos; a desconfiança e a baixa capacidade fiscal para assegurar mecanismos de compensação; e o desinteresse do Poder Executivo após a aprovação de outras medidas tributárias.

Na fase 3, referente à PEC nº 233/2008, encaminhada por Lula em seu segundo mandato, os fatores explicativos foram: os conflitos de crenças entre os entes federativos; as incertezas quanto ao nível da carga tributária e à guerra fiscal; e a crise financeira internacional.

Não foram apontados fatores para a paralisação decisória da Fase 4 (PEC nº 45/2019 e 110/2019), pois os processos legislativos dessas propostas estão em andamento.

Observa-se que os fatores apresentados estão completamente interrelacionados. A baixa capacidade fiscal foi fator relevante nas Fases 1 e 2. A situação negativa das contas públicas de todos os entes federativos suscita mais receios quanto a qualquer alteração provocada pela reforma tributária. Além disso, a União fica impossibilitada de abrir negociações para fundos de compensação e de desenvolvimento regional, mecanismos considerados de suma importância para fechar acordos com os estados. Na Fase 3, antes da crise financeira internacional, houve possibilidades de maiores negociações, pois as condições fiscais da União e dos estados eram melhores. Nas Fases 1 e 2, o desinteresse do governo federal após a aprovação dos dispositivos de interesse para aumento da arrecadação da União também pesou no resultado final.

A desconfiança quanto ao cumprimento de acordos também esteve presente nas três fases, mas ficou mais evidente nas Fases 1 e 2, em decorrência das frustrações com as compensações da desoneração de exportações de produtos primários (Lei Kandir) e por redesenhos pontuais no sistema tributário que teria feito a União “esticar um pouco

mais a corda a seu favor”, gerando certo temor e resistências por parte dos outros entes federativos.²⁵⁴

A desconfiança resulta de um problema de credibilidade nas promessas federais de compensação fiscal (DIAZ-CAYERO, 2006). Entre as características das políticas públicas, apontadas por Spiller e Tommasi (2007), cujos efeitos têm influência nos resultados políticos, está a credibilidade. As garantias de que os acordos realizados serão mantidos intertemporalmente consistem em aspecto muito relevante para uma reforma tributária, só que o federalismo fiscal brasileiro parece não propiciar condições para transações intertemporais, como demonstrado em episódios de disputa referentes ao seguro receita previsto na Lei Kandir²⁵⁵ (MELO, 2005).

A incerteza quanto ao nível da carga tributária e o fim da guerra fiscal também foi um elemento presente em todas as fases, mas ficou mais explícita na Fase 3, com os múltiplos e ambíguos acordos estabelecidos pelo relator na comissão especial. As incertezas aumentam a aversão ao risco e a preocupação dos estados em proteger a pouca autonomia tributária restante.

Adicionalmente, a pesquisa reuniu evidências de que nas quatro fases não houve um comportamento passivo do Poder Legislativo Federal em relação à reforma tributária. Foi possível verificar um grande interesse do parlamento na matéria, demonstrado pelos trabalhos desenvolvidos nas comissões legislativas. A questão é que o tema acaba sendo bloqueado no decorrer do processo legislativo.

O fator causal presente em todas as fases estudadas foram os conflitos de crenças, principalmente entre os entes federativos. No capítulo 8, utilizamos a análise de conteúdo para explorar esse fator explicativo. Conforme descrito no capítulo 3, foi construído o código de análise documental baseado no sistema de crenças do ACF para analisar o posicionamento dos atores do subsistema de política do ICMS. Foram analisadas 187 notas taquigráficas e quinze documentos relativos ao processo legislativo da reforma tributária do período estudado. As crenças profundas (*deep core*) e os aspectos instrumentais (*secondary aspects*) foram considerados, mas as análises revelaram que o peso maior nas discussões que envolvem o ICMS estava nas crenças centrais. Levando

²⁵⁴ Conclusão apresentada pelo Entrevistado 4, Consultor Legislativo da Câmara, 2020.

²⁵⁵ Com a edição da Lei Kandir, houve desoneração do ICMS de exportação dos produtos primários e semielaborados, tendo sido criado um seguro-receita para compensar as perdas com a desoneração e facilitar a transição para um novo regime. Mas esses repasses colocados à disposição dos estados e municípios têm gerado reivindicações sobre a correção dos seus valores, uma vez que o volume dos recursos tem sido determinado no embate político e sem critérios técnicos, por meio de acordos paralelos e não transparentes (PELLEGRINI, 2006; SOARES, 2007).

em conta que esse imposto é um dos principais problemas da reforma tributária, acredita-se que essas crenças são importantes no debate da reforma tributária como um todo.

As crenças profundas, voltadas principalmente para o papel do Estado na economia, perpassa toda a discussão da reforma tributária, estabelece importantes conflitos, especialmente ideológicos e partidários, mas não define as principais disputas políticas do ICMS. As crenças instrumentais contêm decisões e informações necessárias para implementar o *policy core* e são a parte mais negociável do sistema de crenças (ARAÚJO, 2010). Entretanto, o *policy core* é o responsável por delimitar as coalizões que atuam no subsistema (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O estudo das crenças centrais revela que a maior parte delas está alicerçada por questões relacionadas ao federalismo brasileiro. Como visto no capítulo 2, o federalismo no Brasil é dinâmico e complexo, possui desigualdades regionais históricas e coexistência entre centralização e descentralização de poder, a depender do tipo de autoridade distribuída e da política pública. As crenças dos atores são estabelecidas a partir de toda essa dinâmica, que também tem forte impacto no sistema tributário.

Verificou-se que os dilemas do federalismo, como conciliar autonomia e poder compartilhado e os movimentos de centralização e descentralização, são as bases dessas crenças. O peso de temas como o princípio da origem e do destino e a concessão de benefícios fiscais também se configuram a partir de problemáticas federativas. Em torno dessas questões é que se estabelece os principais conflitos de ideias relativas ao ICMS.

Tal como preconizado por Faletti (2010), notou-se que tanto os atores governamentais como os não-governamentais possuem crenças influenciadas pelo federalismo e que a relação entre os diferentes grupos não é estanque. Os atores se articulam em grupamentos informais por possuírem crenças em comum sobre a questão da reforma tributária e podem agir de maneira coordenada, formando coalizões.

Com esta pesquisa foi possível identificar quatro coalizões, nas quais se organizam os principais atores políticos da reforma tributária no subsistema do ICMS: coalizão da simplificação pura, dos guerreiros, do *status quo* e do equilíbrio federativo. Constatou-se que os ideários dessas coalizões giram em torno das principais questões federativas em torno da reforma tributária: centralização *versus* descentralização; distribuição de receitas entre União, estados e municípios; equilíbrio federativo e redução das desigualdades entre os entes federativos. Como visto no capítulo 8, a coalizão dos guerreiros teve importante papel na paralisação decisórias das Fases 1 e 2. Já a coalizão do *status quo* destacou-se no bloqueio das Fases 2 e 3.

Essas duas coalizões agem defensivamente e estão obtendo mais sucesso nos processos decisórios da reforma tributária por conseguirem bloquear a tomada de decisão. As coalizões propositivas - simplificação pura e equilíbrio federativo – têm atuado em prol de seus modelos de reforma tributária, mas tido menos sucesso em traduzir suas crenças em decisões políticas.²⁵⁶ Quando as dificuldades em enfrentar os diversos conflitos de crenças se avolumam, acaba-se preferindo manter o sistema como está, evitando grandes riscos. Assim, procuram-se medidas paliativas por meio de mudanças pontuais para atender algumas demandas específicas.

Dessa forma, conclui-se que os principais conflitos em torno da reforma tributária correspondem a crenças relacionadas às disputas federativas. Considerando que os impasses centrais da reforma se referem ao ICMS, fonte de embates federativos por conta de suas disfuncionalidades, o federalismo tem grande influência nos fracassos da reforma tributária. As crenças também estão integradas aos conflitos de interesses e às disputas técnicas. Esses elementos, conjuntamente, constituem diferentes formas de pensar o arranjo tributário ideal para cada ator. Com isso, os principais atores do subsistema do ICMS se organizam em coalizões que competem entre si para que o desenho do sistema tributário reflita suas ideias, valores e interesses específicos.

Cumprido frisar que a comunidade científica, os juristas, os representantes do fisco, entre outros atores especializados no tema da reforma tributária, têm tido papel muito relevante no debate legislativo estudado. Esses atores possuem suas crenças específicas, voltadas principalmente para a eficiência e simplicidade do sistema ou para a redução da regressividade e ajustes distributivos. Tendo em conta o caráter técnico das matérias tributárias, os estudos e os diagnósticos elaborados por esses atores são utilizados para orientar os discursos e embasar a formulação de propostas. As sugestões de mudança constitucional das regras tributárias que vêm sendo construídas por especialistas da área devem abranger as questões federativas, uma vez que isso é condição necessária para que projetos de reforma tributária tenham viabilidade política dentro do Congresso Nacional.

Quanto às outras hipóteses que foram trabalhadas na pesquisa, sublinha-se que a primeira hipótese foi confirmada para quase todo período estudado. Os posicionamentos dos atores da reforma tributária em relação às crenças centrais que envolvem percepções sobre o federalismo mantiveram-se estáveis no decorrer de quase todas as fases (Fases 1,

²⁵⁶ Essa visão sobre os atores que agem de forma defensiva e propositiva na reforma tributária foi inspirada nas percepções trazidas pelo Entrevistado 2, Consultor Legislativo da Câmara, 2020.

2 e 3), dificultando mudanças amplas. As perturbações externas ao subsistema não foram suficientes para alterações substanciais na estrutura do ICMS.

No entanto, eventos como a redução do desempenho do ICMS, as mudanças na configuração da guerra fiscal e a inserção do ISS nas novas propostas de reforma tributária vêm alterando as percepções políticas, especificamente dos representantes dos estados, quanto à autonomia e ao poder compartilhado em uma federação, bem como sobre o papel da guerra fiscal para o desenvolvimento regional. Ademais, há o aprendizado político de três décadas de debates legislativos. Todavia, essa constatação baseia-se apenas nas manifestações realizadas em audiências públicas e nas entrevistas concedidas para esta pesquisa. É preciso que estudos futuros avancem nesse ponto e que avaliem posteriormente os resultados das tentativas de reforma tributária na Fase 4.

A hipótese 2 foi parcialmente confirmada. Os atores tendem a se dividir, em relação ao debate sobre o ICMS, de acordo com o grau de desenvolvimento econômico dos respectivos estados. As simulações elaboradas por especialistas, os discursos nas comissões e as entrevistas apontam que o estado mais rico da federação, São Paulo, seria o grande perdedor das mudanças no ICMS.

Entretanto, as características econômicas de cada estado também são fator importante. A oposição à reforma tributária também surge de estados que, mesmo não estando no grupo dos mais desenvolvidos, são beneficiados preponderantemente pela forma como o sistema tributário se encontra. Podemos citar como exemplos os estados com grande produção agropecuária e estados altamente favorecidos pelos benefícios fiscais. Além disso, ainda há divisões entre os setores produtivos dentro dos próprios estados, como as disputas de interesse entre o setor de serviço e indústria. Esse cenário demonstra a conexão da reforma tributária com as históricas disparidades econômicas regionais no Brasil e a luta pela autonomia financeira que sempre mobilizou de forma diferente os estados.

Ante o exposto, considera-se que a pergunta central da pesquisa – como o federalismo se relaciona com os conflitos de ideias que dificultam a aprovação de reformas tributárias amplas no Brasil – foi respondida.

A pesquisa realizada possui limitações de escopo, visto que a reforma tributária vai além do ICMS e dos assuntos federativos. Para complementar os estudos sobre o tema, sugere-se a realização de pesquisas que avancem na definição detalhada dos integrantes das coalizões identificadas por este trabalho e apliquem inteiramente o modelo do ACF ao objeto de estudo. É relevante também estudar o conjunto de crenças, os atores

envolvidos e os conflitos estabelecidos em torno das outras bases tributárias – renda e patrimônio. Além disso, recomenda-se a análise das relações dos integrantes do subsistema do ICMS com integrantes de outros subsistemas da tributação sobre o consumo e da política tributária. Outro caminho possível é investigar propostas de reforma tributária pontuais e infraconstitucionais, a fim de examinar os comportamentos dos atores nos processos de menor escopo, e considerar o papel dos conflitos de ideias em outros temas concernentes ao federalismo fiscal.

Portanto, ainda há um importante caminho a ser trilhado para compreender a dinâmica e os obstáculos da reforma tributária no Brasil. Nesta pesquisa, revisitamos o processo político das propostas de maior relevo que tramitaram no Congresso Nacional e propusemos um avanço teórico ao abordar o tema sob a perspectiva das crenças e das coalizões. Como contribuição para o campo da ciência política, utilizamos o estudo detalhado de processos legislativos a fim de evidenciar a diversidade da atuação parlamentar, as múltiplas preferências - partidárias, regionais ou setoriais - presentes nos discursos legislativos e a interação dinâmica e informal entre os atores políticos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ABREU, Jorge Ritter de. **Federalismo Fiscal e Coordenação: Análise da Política Tributária no Arranjo Federativo Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

ABRUCIO, Fernando. **Os barões da federação: governadores e redemocratização brasileira**. São Paulo: DCP/USP/Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando. Os barões da Federação. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.33, p. 165-183, 1994.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 10, p. 129-164, 2013

AFONSO, José Roberto R. ICMS: Diagnósticos e Perspectivas. In: REZENDE, Fernando (Org). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. (Edição do Kindle - *location* 2966-3909).

AFONSO, José Roberto R.; s, Melina Rocha; CASTRO, Kleber Pacheco de. ICMS: crise federativa e obsolescência. **Revista Direito GV**, v. 14, n. 3, p. 986-1018, set./dez., 2018.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Prefácio. In. ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição), 2012, p. 07-09.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 29-40, 2005.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ANDRADE, Marina Lazarotto. **Cisternas de água para beber: um estudo sobre mudança política e institucional através do *Advocacy Coalition Framework***. Tese (mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. 2020.

ARAÚJO, José Evande de Carvalho. **Reformas Tributárias - PECs prontas para a pauta**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/Textobase2.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

ARAÚJO, José Evande de Carvalho; SILVA, Jules Michelet P. Q. A Constituição tributária: passado, presente e futuro. In: Silva, Rafael Silveira (Org.r). **30 Anos da Constituição: Evolução, desafios e perspectivas para o futuro**. Brasília: Senado Federal, p. 104-203, 2018.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 2, p. 58-74, 2012.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S.; TESTA, Graziella G.; Fugindo do líder e caindo na rede: caminhos alternativos das demandas sociais no Congresso Nacional. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., 2014, Lima. Lima. **Anais...** Associação Latinoamericana de Ciência Política, 2015.

ARAÚJO, Suely M. V. G. **Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: um estudo comparado entre as agendas verde e marrom**. Tese (doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. 2013.

ARNOLD, Douglas. **The Logic of Congressional Action**. New Haven: Yale University Press, 1990.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 95, p. 39-57, 2013.

ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição), 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

ARRETCHE, Marta. The Veto Power of Subnational Governments in Brazil. **Brazilian Political Science Review**. v. 1, n. 2, p. 40-73, 2007.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 69-85, 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p.17-26, 2004.

BARBOSA, Fernando de Holanda. **Federalismo Fiscal, Eficiência e Equidade: Uma proposta de Reforma Tributária**. Brasília: Sinafresp/Fenafisco, 1998.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira. **A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda**. Disponível em: <https://nodoctruments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf> Acesso em: 03 abr. 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BATISTA, Mariana. Um ano de relação Executivo-Legislativo no governo Bolsonaro. **Nexo Jornal**. 21 jan. 2020.

Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/debate/2020/Um-ano-de-rela%C3%A7%C3%A3o-Executivo-Legislativo-no-governo-Bolsonaro>. Acesso em: 28 mar. 2021.

BÉLAND, D; COX, R.H. Introduction: Ideas and Politics. In: BÉLAND, D; COX, R.H (Orgs). **Ideas and Politics in Social Science Research**. Oxford Scholarship, p. 3-20, 2011.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.

BIANCARELLI, André M. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil**, n. 58, p. 263-288, 2014.

BLYTH, M. The transformation of the Swedish model: economic ideas, distributional conflict and institutional change. **World Politics**, v. 54, p. 1-26, October 2001.

BORGES, André. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova**, n. 53, São Paulo, p. 159-206, 2001.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRIL-MASCARENHAS, Tomas; MAILLET, Antoine; MAYAUX, Pierre-Louis. Process Tracing: Induction, Deduction, and Causal Inference. **Rev. cienc. polít.** (Santiago) [online]. 2017, v. 37, n. 3, p. 659-684, 2017.

CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes; GONÇALVES, Carlos Alberto. Análise de conteúdo e análise de discurso nas ciências sociais. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, Lavras, v. 5, n. 1, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra, Brasil: proposta de governo** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.

CARLOMAGNO, Márcio C.; ROCHA, Leonardo Caetano da. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 7, n. 1, 2016.

CARVALHO, Alexandre. X. Y; LUKIC, Melina R.; SACHSIDA, Adolfo; OLIVEIRA, Carlos W. A.; LOZARDO, Ernesto. Uma Reforma dual e modular da tributação sobre o Consumo No Brasil. **Textos para Discussão**, n. 2418, Rio de Janeiro, Ipea, set. 2018.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CASCIONE, Sílvio. **Institucionalização e influência das frentes parlamentares no Congresso brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília, 2018.

CHEIBUB, J. A; FIGUEIREDO, A. M. C; LIMONGI, F. Partidos Políticos e Governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 263-299, 2009.

COELHO, Vitarque Lucas Paes. A POLÍTICA REGIONAL DO GOVERNO LULA (2003-2010). In: MONTEIRO NETO, Aristides; BRANDÃO, Carlos Antonio; CASTRO, Antonio B. C. N. de (Orgs). **Desenvolvimento Regional no Brasil – Políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, p. 65-95, 2017.

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. **Critical Junctures and Historical Legacies, Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America**. 2nd ed. Notre Dame, Ind: University of Notre Dame Press, 27-39. 2002.

COLOMBO, Luciléia Aparecida. **Federalismo e Reforma Tributária no Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos: UFSCar, 2008.

CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CORADINI, Odaci Luiz. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. **Revista Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 241-256, 2010.

CORREIA NETO, Celso de Barros; NUNES, Fabiano da Silva; CARVALHO, José Evande; SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. **Reforma Tributária – PEC 110/2019, do Senado Federal, e PEC 45/2019, da Câmara dos Deputados**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2019.

Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/ReformaTributria_ComparativoPEC45ePEC110.pdf. Acesso em 15 fev. 2020.

CORSI, Francisco. A política econômica do governo Dilma: baixo crescimento e recessão. **Revista Novos Rumos**, v. 53 n. 1, 2016.

CRESPO, Pedro Henrique Pimenta Silveira. **O Regime Fiscal-Federativo Brasileiro e a Crise das Finanças Públicas Estaduais: Uma Análise do Caso De Minas Gerais**.

Monografia (Graduação em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

DALL'ACQUA, Fernando. Uma análise das propostas de reforma tributária recentes. **Série Relatórios de Pesquisa. Relatório nº 17/2002**. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2002.

DALL'ACQUA, Fernando. Análise da Proposta de Reforma Tributária (EC nº 42). **Série Relatórios de Pesquisa. Relatório nº 09/2005**. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2005.

DIAZ-CAYEROS, Alberto. **Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America**. Cambridge University Press, 2006.

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

ELLERY JUNIOR, Roberto; NASCIMENTO JÚNIOR, Antônio. Análise do ICMS e a questão federativa. In: SACHSIDA, Adolfo (Org.). **Tributação no Brasil: estudos, ideias e propostas**: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos. Brasília: Ipea, 2017.

FALLETI, Tulia. **Decentralization and subnational politics in Latin America**. Cambridge University Press, 2010.

FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Imposto de Renda e distribuição de renda no Brasil**. Textos para discussão, n. 2449, Brasília, Ipea, fev. 2019.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV; FAPESP, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Ano 10, n. 29, p. 175-200, 1995.

FONSECA, Ricardo Coelho da; BORGES, Djalma Freire. Tributação interestadual do ICMS e adoção do princípio do destino. **RAP**, Rio de Janeiro 39(1):17-41, jan./fev. 2005.

FRIEDMANN, Renato. Reforma tributária: ainda em busca do ovo de colombo. **Revista de informação legislativa**, v. 40, n. 157, p. 79-93, jan./mar., 2003.

GERRING, J. **Case Study Research: Principles and Practices**. Cambridge University Press, 2007.

GERRING, John. What is a case study and what it is good for? **American Political Science Review**, v. 98, n. 2, p. 341-354, 2004.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade Tributária: A Agenda Negligenciada**. Textos para Discussão, n. 2190, Rio de Janeiro, Ipea, abr. 2016.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **É verdade que o ISS é o “imposto do futuro”?** Análise de sua trajetória e base de cálculo em comparação ao ICMS. Observatório de Política Fiscal. FGV-IBRE. 01 dez. 2020. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/e-verdade-que-o-iss-e-o-imposto-do-futuro-analise-de-sua-trajetoria-e-base-de-calculo-em>. Acesso em 28 mar. 2021.

HALL, P.A. Policy Paradigms, Social Learning on the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, New York, v. 25 (3), p. 275-296, 1993.

HAY, Colin. Constructivist Institutionalism. In: RHODES, R.A.W.; BINDER, Sarah A.; ROCHMAN, Bert A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, p. 56- 74, 2006.

INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF)**. Nº 18 de 9 de julho de 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/543844/RAF18_JUL2018.pdf. Acesso em: 06 fev. 2020.

JACCOUD, Luciana. Instrumentos de coordenação e relações intergovernamentais. In: JACCOUD, Luciana (Org). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, p. 37-52, 2020.

JONES, Bryan. Bounded Rationality and Political Science. Lessons from Public Administration and Public Policy. **Journal of Public Administration Theory and Research**, v. 13, p. 395-412, 2003.

JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira. **O nó tributário: porque não se aprova uma reforma tributária no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2. ed. Nova Iorque: Longman, 2003 [1984].

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição no Brasil no século XXI. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs). **As políticas da política**. São Paulo: Editora Unesp Digital, p. 65-92, 2019.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LAMOUNIER, Bolivar. Estrutura Institucional e Governabilidade na Década de 1990. In: VELLOSO, J. P. dos Reis (Org.). **O Brasil e as Reformas Políticas**. Rio de Janeiro: José Olympio, p. 102-38, 1992.

LIMONGI, Fernando P. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 237-257, 2006.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. A crise atual e o debate institucional. **Novos estudos - CEBRAP**, v. 36, n. 3, p. 79-97, 2017.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente. **BIB**, São Paulo, n. 37, p. 3-38, 1994.

LIPJHART, Arend. **Modelos de Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Texto para Discussão**. Unicamp. IE, Campinas, n. 388, jul. 2020.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, p. 2-18, 2014.

LUKIC, Melina de Sousa Rocha. **Reforma Tributária no Brasil: ideias, interesses e instituições**. Curitiba: Juruá – FGV Direito Rio, 2014.

LUKIC, Melina de Souza Rocha. ICMS: Entraves jurídicos e econômicos e propostas de melhoria. In: SACHSIDA, Adolfo (Org.). **Tributação no Brasil: estudos, ideias e propostas: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos**. Brasília: Ipea, 2017.

MACIEL, Marcelo Sobreiro. **Dependência de trajetória nos incentivos fiscais: fragmentação do empresariado na reforma tributária**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009.

MAHONEY, James. Explaining Political Development in Central America. In: MAHONEY, James. **The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. p. 3–28, 2002.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MALTZMAN, Forrest. **Competing Principals: Committees, Parties, and the Organization of Congress**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1997.

MARCH, James G. **Como as Decisões Realmente Acontecem: Princípios de Tomada de Decisões**. São Paulo: Editora Leopardo, 2009.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, n. 28-29, p. 21-74, 1993.

MELO, Marcus André de., AZEVEDO, Sérgio de. O processo decisório da reforma tributária e da previdência social: período de 1994 a 1998. **Cadernos ENAP**. Brasília: ENAP, 1998.

MELO, Marcus André. **Reformas constitucionais no Brasil. Instituições políticas e processo decisório**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

MELO, Marcus Andre. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-890, 2005.

MIGUEL, Luís Felipe; FEITOSA, Fernanda. O Gênero do Discurso Parlamentar: Mulheres e Homens na Tribuna da Câmara dos Deputados. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 201-221, 2009.

MONTEIRO NETO, Aristides M. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. **Textos para Discussão**, n. 1894. Brasília: Ipea, novembro, 2013.

MONTEIRO NETO, Aristides; BRANDÃO, Carlos Antonio; CASTRO, Antonio B. C. N. de. Desenvolvimento regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI. In: MONTEIRO NETO, Aristides; BRANDÃO, Carlos Antonio; CASTRO, Antonio B. C. N. de (Orgs). **Desenvolvimento Regional no Brasil – Políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, p. 429-469, 2017.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da Administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. Tradução de Carlos Alberto Primo Braga. São Paulo: Campus/USP, 1980.

NASCIMENTO, Sidnei Pereira do. Guerra fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes. **Economia Aplicada**, v. 12, n. 4, Ribeirão Preto, out./dez., 2008.

NASCIMENTO JÚNIOR, Antônio Negromonte. **Tributação, desigualdade e a renda dos ricos no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2019.

NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. Senado Brasileiro: Casa Federativa ou Partidária? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 81, p. 97-115, 2013.

NOGUEIRA, André Ricardo. **A Barganha Federativa e o Processo Decisório na Nova República**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

OATES, Wallace E. An Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economy Literature**, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Uma Pequena História da Tributação e do Federalismo Fiscal no Brasil: A necessidade de uma reforma tributária justa e solidária**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A Reforma Tributária Necessária: Uma Introdução Geral. In: FAGNANI, Eduardo (Org). **A Reforma Tributária Necessária: Diagnósticos e Premissas**. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, p. 67-92, 2018.

ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Reforma Tributária e Federalismo Fiscal: Uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil**. Texto para Discussão, n. 2530, Rio de Janeiro, Ipea, dez. 2019.

OREIRO, José Luís; PAULA, Luís Fernando de. **A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: Uma avaliação preliminar**, mimeo.

PAES, Nelson Leitão. A implantação do princípio do destino na cobrança do ICMS e suas implicações dinâmicas sobre os Estados. **Rev. Bras. Econ.** v. 63, n. 3, Rio de Janeiro, jul./set., 2009.

PASSOS, Luana; GUEDES, Dyego Rocha; SILVEIRA, Fernando Gaiger. Justiça Fiscal no Brasil: que caminhos trilhar? In: FAGNANI, Eduardo (Org.). **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, p. 93-111, 2018.

PEDERSEN, R e BEACH, D. **Process-Tracing Methods**. Michigan University Press. 2013.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Dez Anos da Compensação Prevista na Lei Kandir: conflito insolúvel entre os entes federados?** Brasília: ESAF, 2006.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PERISSINOTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 25, n. 64, p. 121-148, dez. 2017.

PIERSON, Paul. **Positive Feedback and Path Dependence. Timing and Sequence, Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis**. Princeton, Princeton University Press, 2004.

PRADO, Sérgio. A Federação Inconclusa: O Papel dos Governos Estaduais na Federação Brasileira. In: REZENDE, Fernando (Org). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. (Edição do Kindle - location 1677-2965).

RANGEL, Paulo Euclides; MEDEIROS NETTO, João da Silva. Histórico de reformas. **Reforma Tributária: Breve notícia sobre oito anos de trabalho no âmbito da Câmara dos Deputados**. Relatório Especial. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2003.

REIS, Iaci Pelaes dos. **Justiça distributiva e federalismo cooperativo: igualdade federativa como critério norteador para promover partilha dos royalties de petróleo do pré-sal**. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. Belo Horizonte, 2017.

RENNÓ, Lúcio. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 259-271, 2006.

RESENDE, Guilherme Mendes; MOREIRA, Paula Gomes; ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes. Brasil: dez anos da política nacional de desenvolvimento regional (PNDR). **Boletim regional, urbano e ambiental**, Brasília, v. 11, p. 29-35, jan./jun. 2015.

REZENDE, Fernando. O processo da reforma tributária. **Texto para Discussão**, nº 396. Ipea, 1996.

REZENDE, Fernando. A necessidade de encontrar a saída - A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: REZENDE, Fernando (Org). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. (Edição do Kindle - *location* 85-955).

REZENDE, Fernando. **A reforma tributária e a federação**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

REZENDE, Flávio da Cunha. Da Exogeneidade Ao Gradualismo. Inovações Na Teoria Da Mudança Institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 78. p. 113-130, fev. 2012.

REZENDE, Fernando (Org.). **ICMS, gênese, mutações, atualidade e caminhos para a recuperação**. Rio de Janeiro: FVG/Projetos; IDP, 2012.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, v.46, n. 4, p. 699-734, 2003.

RIKER, William. Federalism. In: GREENSTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. (Eds.). **Handbook of Political Science**. v. 5. Addison-Wesley, p. 93-172, 1975.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, 24, p. 9-27, junho de 2005.

RODRIGUES, Júlia Alves Marinho. Mulheres e orçamento público: uma análise da participação feminina na comissão mista de orçamento do congresso nacional entre 1990 e 2019. In: XAVIER, Elaine de Melo (Org). **Gênero e Raça no Orçamento**. 1.ed. Brasília: Assecor, 2020.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, p. 129-168, 1988.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**, Boulder: Westview Press, p. 117–166, 1999.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, p. 189-220, 2007.

SANTANA, Janaína. **Disputa Federativa por Recursos do Orçamento da União: A Execução de Emendas de Bancadas Estaduais Durante o Governo Lula (2003-2008)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011.

SANTOS, Fabiano. Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: HERMANNNS, Klaus; MORAES, Filomeno. (Orgs.). **Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, p. 19-38, 2003.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. **Dados**, v. 59, n. 4, p. 1127 a 1168, 2016.

SCHLEGEL, Rogerio. O poder dos barões revisto: a (limitada) autoridade dos Estados brasileiros em perspectiva comparada. In: **8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, 2012, Gramado. 8º Encontro ABCP, 2012.

SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case selection techniques in case study research: a menu of qualitative and quantitative. **Political Research Quarterly**, New York, v. 61, n.2, p.294-308, jun., 2008.

SCHMIDT, V. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 303-326, 2008.

SILVA, Fábio Mariano Espíndola; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Process-tracing e a produção de inferência causal. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 22, n. 2, p 104-125, jul./dez., 2014.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 117-137, jan./abr., 2005.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 19-50, dez. 2013.

SILVEIRA, Leonardo; GOMES, Aline Burni Pereira. Entre a especificidade e a teorização: a metodologia do estudo de caso. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 22, n. 2, p. 75-103, jul./dez. de 2014.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. **Lei Kandir: Breve Histórico**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2007. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1441/lei_kandir_soares.pdf?sequence=1. Acesso em: 28 fev. 2020.

SOUZA, Celina. The Political Engineering of Federalism in Brazil. In: MENDES, Constantino Cronemberger; CHEBENOVA, Diana; LORENA, Ana Carolina (Orgs). **30 Years of the Brazilian Federal Constitution perspectives for Brazilian federalism**. Brasília: Ipea: Forum of Federations, 2019.

SOUZA, Celina. Federalismo, Descentralização e Reforma Constitucional em Contextos de Desenvolvimento Regional Desigual. **O & S**, Salvador, v. 4, n.9, p. 127-148, 1997.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez 2006.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília, Enap, 2018.

SPILLER, Pablo; TOMMASI, Mariano. **The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina**. Cambridge University Press, 2007.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem e Ampliam o Poder do Demos. **Dados**, v. 42, n. 2, p. 197-252, 1999.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

TEIXEIRA FILHO, Sócrates Arantes. **Lei Kandir e Emenda Constitucional N° 42/2003: Efeitos da Desoneração de ICMS sobre as Exportações**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/37440>. Acesso em: 20 nov. 2019.

TIEBOUT, Charles M. A Pure Theory of Local Expenditures. **The Journal of Political Economy**, v. 64, n.5, p. 416-424, oct. 1956.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos**. EDUSP: São Paulo, 1998.

TSEBELIS, George. Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. **The American Political Science Review**, v. 93, n. 3, p. 591-608, sep. 1999.

VARSANO, Ricardo. **A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas**. Textos para Discussão, n. 405, Rio de Janeiro, Ipea, jan. 1996.

VARSAÑO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 15, jun. 1997.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa. In: **35º Encontro da ANPAD**, 2011, Brasília. XXXV Enanpad, 2011.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa. **Análise de mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano no Distrito Federal (1991-2009)**. Tese (doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília. 2012.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YOSHIDA, Ivo Fernando. **Governadores Estaduais e Partidos Políticos na Reforma Administrativa do Governo FHC: negociação e análise da votação**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

WEIBLE, Christopher; JENKINS-SMITH, Hank. The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues. In: PETERS, B. Guy; ZITTOUN, Phillipe (Ed). **Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives**. London: Palgrave MacMillan, p. 15-34, 2016.