



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO
PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

**LINHA DE PESQUISA: GESTÃO ESTRATÉGICA DAS ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS**

**REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS: DELIMITAÇÕES POLÍTICO
INSTITUCIONAIS DA EXPERIÊNCIA CONSTITUCIONAL DO MODELO
BRASILEIRO (1987-1988)**

RAFAEL VASCONCELLOS DE ARAÚJO PEREIRA

RECIFE

2014

RAFAEL VASCONCELLOS DE ARAÚJO PEREIRA

**REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS: DELIMITAÇÕES POLÍTICO
INSTITUCIONAIS DA EXPERIÊNCIA CONSTITUCIONAL DO MODELO
BRASILEIRO (1987-1988)**

Dissertação de conclusão de Mestrado
submetido à aprovação como requisito à
obtenção de grau de Mestre em Gestão
Pública para o Desenvolvimento do Nordeste.

Orientadora Prof^a Dr^a Cátia Wanderley Lubambo

**RECIFE
2014**

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

P436r

Pereira, Rafael Vasconcellos de Araújo

Repartição de receitas tributárias: delimitações político institucionais da experiência constitucional do modelo brasileiro (1987-1988) / Rafael Vasconcellos de Araújo Pereira. – Recife: O Autor, 2014.
149 folhas : il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dra. Catia Wanderley Lubambo.

Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2014.

Inclui referências.

1. Tributos. 2. Administração tributária. 3. Política tributária. 4. Relações tributárias intergovernamentais. I. Lubambo, Catia Wanderley (Orientadora). II. Título.

651 CDD (22.ed.)

UFPE (CSA 2014 – 132)

Dissertação de Mestrado apresentada por **Rafael Vasconcellos de Araújo Pereira** ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o título: **“REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS: DELIMITAÇÕES POLÍTICO INSTITUCIONAIS DA EXPERIÊNCIA DO MODELO BRASILEIRO NA CONSTITUINTE (1987 – 1988).”** orientado pela Professora Cátia Wanderley Lubambo e aprovado pela Banca Examinadora formada pelos professores doutores:

Cátia Wanderley Lubambo
Presidente

Jorge Zaverucha
Examinador Interno

Antônio Sérgio Araújo Fernandes
Examinador Externo

Recife, 18 de julho de 2014.

Charles Ulisses De M. Carmona
Vice Coordenador do MGP

Primeiramente, gostaria de dedicar este trabalho a Deus, por me dar força e disposição e me conceder o direito de prosseguir na minha missão.

Em segundo lugar, quero agradecer à minha família. Precisei morar em Recife/PE para frequentar as aulas, furtando-lhes precioso tempo de convívio e lazer. Agora vou compensá-los.

Também quero dedicar este trabalho aos meus colegas de mestrado e à orientadora Dr. Cátia Lubambo.

Por fim, agradeço aos entrevistados que dispuseram de seu precioso tempo para me receber e gentilmente responder às perguntas.

RESUMO

A presente pesquisa teve por objetivo identificar as condições políticas institucionais influentes na delimitação do modelo de repartição de receitas tributárias, no momento da implantação do sistema vigente desde a Constituição Federal de 1988. Após a apresentação do atual modelo do federalismo fiscal brasileiro e da repartição de receitas, inclusive sob a perspectiva comparada com Alemanha, Canadá e Austrália, analisaram-se as contribuições teóricas de Fernando Rezende e Sérgio Prado. A pesquisa de campo tomou por base de dados as Atas da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas, responsável pela elaboração do sistema, em sessões realizadas entre 08/04/1987 e 22/05/1987. A pesquisa sistematizou e analisou as posições e opiniões dos técnicos e parlamentares na Assembleia Nacional Constituinte, partindo-se do texto-base da Ata da Subcomissão referida. Tratou informações sobre: a) o funcionamento da Comissão perante a Assembleia Nacional Constituinte; b) o nível de participação dos parlamentares e demais entidades (técnicos e instituições de caráter representativo); c) a identificação dos atores envolvidos; d) as discussões sobre a importância federativa; e) a existência ou não de uma finalidade a orientar a elaboração do sistema de repartição de receitas tributárias; f) a apresentação das propostas debatidas na comissão; g) a dificuldade de obtenção de informações; h) os motivos levantados que dificultam a implementação do sistema. Incluiu também um rol de entrevistas realizadas com técnicos, políticos e jornalistas com experiência no tema enfocando-se analiticamente as seguintes questões: a) as condições político institucionais do período pré-constituente (1988); b) os aspectos relevantes à construção do modelo vigente, não constantes da Ata da Subcomissão; c) a opinião destas pessoas sobre os motivos pelos quais não se implementa nem se revisa o modelo vigente. Para a análise das Atas e entrevistas referidas foram utilizadas as contribuições teóricas de Paul A. Sabatier sobre o Modelo de Coalizões de Defesa para a compreensão dos padrões de mudança na formulação e implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: Repartição de Receitas Tributárias, Federalismo Fiscal, Constituição Federal e Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas.

Abstract

This research aimed to identify the influential political and institutional conditions in defining the allocation of tax revenues at the time of implementation of the current system model since the Constitution of 1988. After presenting the current model of the Brazilian fiscal federalism and division of revenues, including in comparative perspective with Germany, Canada and Australia, analyzed the theoretical contributions of Fernando Rezende and Sergio Prado. The field research was based on data from the Minutes of the Subcommittee on Tax, Interest and Income Distribution, responsible for developing the system in sessions between 08/04/1987 and 22/05/1987. The research systematized and analyzed the positions and opinions of technical and parliamentarians in the National Constituent Assembly, starting from the basic text of the Minutes of the Subcommittee said. Treated information about: a) the operation of the Commission before the National Constituent Assembly; b) the level of participation of parliamentarians and other entities (technical representative character and institutions); c) identification of the actors involved; d) discussions of federal importance ; d) the existence of a purpose to guide the development of the division of tax revenue system; e) the submission of proposals discussed in committee; f) the difficulty of obtaining information, and; g) the reasons raised that hinder the implementation of the system . Also included a list of interviews with technicians, politicians and journalists with experience in this area is focusing analytically the following questions: a) institutional political conditions of the pre - constitutional period (1988); b) relevant to the construction of the current model, not contained in the Minutes of the Subcommittee aspects; c) the opinion of these people about the reasons for not implementing or revises the current model. The theoretical contributions of Paul A. Sabatier on the model Coalitions of Defense for understanding the patterns of change in the formulation and implementation of public policies were used for the analysis of these Minutes and interviews.

Keywords: Distribution of Tax Revenue, Fiscal Federalism, and the Constitution Subcommittee on Taxes, Participation and Distribution of Revenues.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1 – Mudanças nas políticas públicas

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do IDH no Brasil, a partir das regiões

Gráfico 2 – Variação do índice Gini no Brasil (1920-2007)

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Evolução do IDHM do Brasil no período de 1991 a 2010

Mapa 2 – PIB por microrregião

Mapa 3 – Índice de Desenvolvimento Humano no Brasil

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Proporção de pobres localizados nas regiões brasileiras

Tabela 2- Valores transferidos aos estados pela União

SUMÁRIO

Introdução	9
Objetivo Geral e Objetivos Específicos	15
Modelo Analítico	16
O conceito do Modelo de Coalizão de Paul A. Sabatier	19
CAPÍTULO I – O Modelo Brasileiro de Repartição de Receitas Tributárias	24
1.1 Histórico Constitucional	24
1.2 Modelo vigente e seu funcionamento	36
1.2.1 Classificação das transferências intergovernamentais	37
1.2.2. Apresentação e análise dos atuais critérios	40
1.2.3 Sistema de partilha (fluxos redistributivos) ou sistema de equalização?	43
1.3 Identificação das deficiências do sistema brasileiro	47
CAPÍTULO II – Federalismo Fiscal Brasileiro e Experiências Internacionais	54
2.1 Federalismo Fiscal Brasileiro	54
2.1.1 Breve histórico	54
2.1.2 Centralizar ou descentralizar?	59
2.1.3 A persistência das desigualdades regionais	62
2.2 Experiências internacionais	68
2.2.1 Alemanha	70
2.2.2 Canadá	73
2.2.3 Austrália	76
CAPÍTULO III – A Arena Oficial da Repartição das Receitas Tributárias: Atuação da Constituinte	82
3.1 Funcionamento da comissão	83
3.2 Nível de participação dos atores	89
3.3 Atores envolvidos	91
3.4 Importância federativa	92
3.5 Finalidade das normas do sistema de repartição de receitas tributárias	98
3.6 Propostas em relação aos critérios de repartição de receitas tributárias	104
3.7 Insuficiência de informações	109
3.8 Dificuldades na implementação do sistema	111
CAPÍTULO IV – Opinião de Políticos, Técnicos e Jornalistas sobre a Implantação do Modelo de Repartição de Receitas Tributárias	120
4.1 Condições político-institucionais presentes na implementação do modelo vigente	120
4.1.1 Período pré-constituinte 1988	120
4.2 Resgate dos debates na Assembleia Nacional Constituinte	124
4.2.1 A arena oficial: atores e funcionamento	124
4.2.2 Preocupação com a imposição de uma finalidade ao modelo	129
4.3 Dificuldades para a implementação do modelo de repartição estabelecido	129
CAPÍTULO V – Conclusão: considerações sobre a possibilidade de revisão do sistema	134
Referências	143

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa pretende examinar as condições político-institucionais influentes na delimitação do modelo de repartição de receitas tributárias vigente desde a Constituição Federal de 1988, bem como as possibilidades de alteração na perspectiva de mudança.

O sistema de Repartição de Receitas Tributárias está previsto nos arts. 157 a 162 da Constituição Federal de 1988. São seis artigos que disciplinam o funcionamento da divisão da arrecadação de alguns tributos entre os entes federados (União, estados e municípios), baseada em diversos critérios (populacional, renda *per capita*, territórios e outros).

Sua finalidade institucional é de reduzir as desigualdades regionais, tal como prevê o inc. III do art. 3º da Constituição Federal, abaixo transcrito:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
(...)
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

E mais especificadamente, o inc. II do art. 161, inserido dentro da Seção IV – Da Repartição das Receitas Tributárias também dispõe que:

Art. 161. Cabe à lei complementar:
(...)
II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, **objetivando promover o equilíbrio sócio econômico entre Estados e entre Municípios**; (negritamos)

Outros dispositivos constitucionais ratificam esse objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, conforme transcrições adiante:

Art. 23. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Art. 151. É vedado à União:
I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a

promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

Art. 165. (...)

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Um dos grandes problemas do Brasil é sua acentuada desigualdade socioeconômica, especialmente entre suas regiões. O país é considerado rico, mas extremamente desigual (6ª economia mundial, 84º no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; 12º pior índice Gini do mundo, de acordo com a Organização das Nações Unidas pela sua organização *Human Development Report (HDR)* e, por isso, injusto. Estas desigualdades regionais são apontadas como o principal problema do federalismo brasileiro (SOUZA, 2006, p. 189).

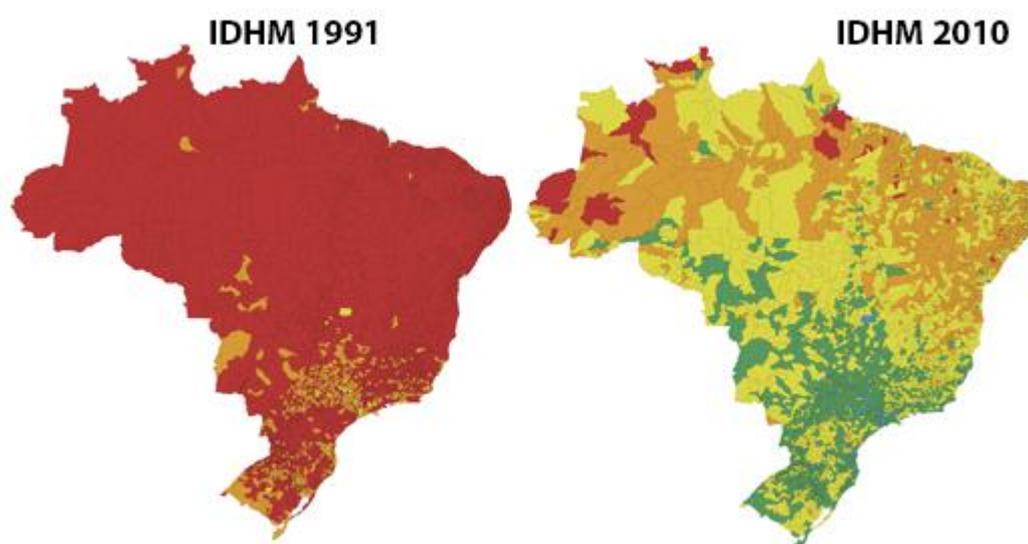
Um país pode ser considerado rico, mesmo que sua população seja pobre, em sua maioria; ou extremamente desigual. A caracterização de um país como desenvolvido geralmente considera fatores apenas econômicos, como o PIB ou a renda *per capita*. Em uma abordagem diferente, o economista indiano Amartya Sen (ganhador do prêmio Nobel de 1998) mostrou que o desenvolvimento de um país depende das condições de vida oferecidas à sociedade. No conceito de Amartya Sen, o desenvolvimento é visto em nova perspectiva, abrangendo não apenas variáveis macroeconômicas, mas também variáveis relacionadas ao padrão de vida dos cidadãos, como nível

educacional, longevidade e renda. Sob esta nova visão e em conjunto com Mahbub ul Haq foi desenvolvido o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, medindo vários indicadores que espelham a qualidade de vida de determinado território (SEN, 2000).

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH possui limitações e há críticas em sua adoção, como por exemplo: seu superdimensionamento no direcionamento das políticas públicas, excessiva simplificação das questões complexas relacionadas ao desenvolvimento humano e condições de vida, impossibilidade de se analisar as pessoas individualmente, desconsideração das peculiaridades locais de consumo e adoção de um padrão ocidental como modelo, dentre outras (GUIMARÃES e JANNUZZI, 2005, p. 78). Não obstante, estas críticas podem ser estendidas a qualquer outro índice. Portanto e pela possibilidade de comparação com outras regiões e sua evolução no tempo, este trabalho adotará o IDH como padrão de comparação das desigualdades regionais.

Ao se comparar o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH entre o Norte e o Sul do país, verifica-se claramente uma divisão entre elas. As regiões Norte e Nordeste apresentam índices bem inferiores em relação ao Sul e Sudeste, conforme mapa a seguir:

Mapa 1 – Evolução do IDHM do Brasil no período de 1991 a 2010



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil (2013).

Enquanto a região Nordeste é dotada de uma economia urbano-industrial ainda em processo de consolidação, o Centro-Sul já se encontra mais avançado segundo a opinião de ULTRAMARI e DUARTE, 2009, p. 58.

O processo de redução das desigualdades regionais pode ser avaliado, portanto, pela convergência dos índices de desenvolvimento humano entre as regiões. A pobreza no Brasil vem sendo reduzida a cada governo em ritmo acelerado (NERI, 2012, p. 33). Mas as desigualdades persistem. A maioria da população pobre continua vivendo no Nordeste, como demonstram os dados do IBGE de 2011. Verifica-se a existência de aproximados 16 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza, correspondendo a 8,5% dos brasileiros. Destes, 18,1% estão localizados no Nordeste.

Tabela 1 – Proporção de pobres localizados nas regiões brasileiras

Região	Proporção
Nordeste	18,1%
Norte	6,7%
Centro-oeste	4%
Sudeste	3,4%
Sul	2,6%
Total	16 milhões de pessoas

Fonte: IBGE (2011)

Na concepção de Amartya Sen, para melhorar a posição do Brasil na escala do desenvolvimento não basta reduzir a pobreza. Dentre outras questões, é necessário equalizar as condições de vida entre os brasileiros residentes nas diversas regiões, com prioridade nas regiões cujo IDH seja menor, inclusive com a definição de um estilo de crescimento econômico que enfrente as determinantes da pobreza e desigualdade, com a eficiência no processo redistributivo de recursos (SANÉ, 2003, p. 46). Isso porque a desigualdade está na base do problema da pobreza (JAMUR e RIBEIRO, 2003, p. 20).

A Carta Magna prevê diversos instrumentos de redução das desigualdades regionais. Por exemplo, seu art. 43 possibilita à União a articulação de sua ação em prol da integração das regiões no processo de desenvolvimento.

A favor da justificativa do presente trabalho, um dos principais instrumentos que condicionam a redução das desigualdades é o sistema de repartição das receitas tributárias entre os entes federados, previsto nos arts. 157 a 162 da Constituição Federal. O sistema de repartição das receitas tributárias tem tido espaço recorrente na teoria e na experiência internacional como um mecanismo de política pública, concebido para reduzir as desigualdades entre os entes federados.

Desde que a Constituição Federal de 1934 se estabeleceu, foram propostas algumas regras de transferências de recursos intergovernamentais, ainda que de modo incipiente. Somente com a Constituição Federal de 1946 se instituiu um sistema de repartição de receitas tributárias e a partir de então inúmeras alterações foram implementadas.

Tanto a implementação quanto a revisão do sistema de repartição de receitas tributárias envolve ampla discussão no meio técnico e político. No meio técnico são propostas inúmeras sugestões de melhoria do sistema, havendo certa concordância quanto à necessidade de sua alteração. Controverte-se, inclusive, sobre qual seria a melhor forma de alterá-lo. No meio político, verifica-se dificuldade em se promover qualquer alteração. Seja ela qual for, acarreta perda de recursos por parte de um ente em favor de outro. Os recursos arrecadados são os mesmos, o que se sugere como mudança é a forma de alocação.

No caso brasileiro, há pesquisas demonstrando que o país pouco avançou na redução das desigualdades regionais. Conforme verificado por MACIEL, PIZA e PENOFF (2009, p. 314), mantidas as atuais condições estruturais de desenvolvimento econômico: “não há possibilidades de acontecer uma convergência absoluta nos níveis de IDH entre os estados brasileiros”.

O sistema de repartição de receitas tributárias não está alinhado a esse propósito constitucional. Contudo, há países que conseguiram instituir sistemas mais eficientes, com significativos avanços na redução das desigualdades regionais. A Alemanha e a Austrália seriam exemplos de sistemas mais eficientes, o que demonstra a possibilidade de reorientar o sistema brasileiro em prol desta missão.

A Repartição das Receitas Tributárias está diretamente relacionada ao modo de funcionamento do federalismo fiscal. A repartição equilibrada das receitas tributárias propicia o desenho de um federalismo fiscal cooperativo e vice versa. Enquanto que a repartição aleatória de recursos, fundada em critérios ultrapassados (REZENDE, 2007, p. 86), gera tensões entre os entes federados, acirrando um modelo de federalismo competitivo. A esse respeito, afirma Sol Garson (2009, p. 29):

No Brasil, no entanto, as regras de partilha de receitas tributárias instituídas pela Constituição de 1988 resultaram na ampliação dos desequilíbrios horizontais. Junte-se a isto a falta de integração destas regras com os critérios estabelecidos pelas novas transferências reduzindo ainda mais a possibilidade de utilizar o mecanismo de transferências intergovernamentais para minimizar as desigualdades.

O modelo vigente na Constituição Federal de 1988 de Repartição de Receitas Tributárias resultou das forças políticas, manifestadas por diferentes representantes que se enfrentaram nas arenas políticas, tal qual acontece nas políticas distributivas (RUA, 1998, p. 14).

Sobre a Assembleia Nacional Constituinte havia todo um contexto histórico com a proeminência de fatores sociais, políticos e econômicos a abalar o *status quo*. Essa energia renovadora recaiu sobre os constituintes, os quais tiveram de interpretá-la e acomodá-la frente aos desafios que se impunham naquele momento. Dentre estes desafios, pode-se citar a consideração da ampla participação de técnicos e políticos na construção deste novo sistema, a forte pressão do movimento municipalista, a importância da questão federativa (pacto federativo fiscal), a busca por uma finalidade central ao sistema de repartição, a apresentação de inúmeras propostas, dificuldades em encontrar informações suficientes ao processo decisório, bem como as dificuldades na implementação do sistema construído.

No primeiro capítulo desta pesquisa será apresentado o modelo de repartição das receitas tributárias, iniciando-se com o histórico da evolução constitucional deste sistema, e a apresentação do modelo vigente, com a demonstração da classificação das transferências intergovernamentais, a análise dos critérios de repartição de receitas tributárias, bem como sua categorização como sistema de partilha ou de equalização.

O segundo capítulo aborda o federalismo fiscal brasileiro e a perspectiva internacional. Primeiramente traz um breve histórico sobre a evolução do federalismo fiscal no Brasil, passando-se ao exame das tendências de centralização e descentralização, culminando com a análise de dados sobre a persistência das desigualdades regionais. Em seguida, passa-se à explanação das experiências internacionais, enfocando os modelos Alemão, Canadense e Australiano, baseado nas contribuições teóricas de Fernando Rezende e Sérgio Prado.

O capítulo terceiro consiste na análise da Ata de Assembleia Nacional Constituinte, onde se relata todos os debates ocorridos para a construção do modelo vigente de repartição de receitas tributárias. Em seguida, passa-se à explicação de como foi o funcionamento da Subcomissão, destacando-se o nível de participação dos atores envolvidos, a importância da questão federativa nos debates, além de se buscar a identificação da finalidade pretendida pelos constituintes e demais atores na construção do modelo vigente, demonstração das suas propostas. Ainda se apresenta a preocupação perene pela insuficiência de informações e as dificuldades verificadas para a implementação do modelo.

No quarto capítulo, traz-se a sistematização das entrevistas realizadas com os políticos, jornalistas e técnicos, com a apresentação das suas opiniões acerca das variáveis examinadas.

Para a análise das Atas e entrevistas referidas foram utilizadas as contribuições teóricas de Paul A. Sabatier sobre o Modelo de Coalizões de Defesa para a compreensão dos padrões de mudança na formulação e implementação de políticas públicas.

No capítulo cinco, apresenta-se a conclusão com considerações gerais sobre a pesquisa realizada.

Em suma, a presente pesquisa estuda o modo pelo qual são formuladas as políticas públicas.

Objetivo Geral e Objetivos Específicos

O objetivo geral da presente pesquisa consiste em identificar as condições político institucionais influentes na delimitação do modelo de

repartição de receitas tributárias no momento da implantação do sistema vigente desde a Constituição Federal de 1988.

Os objetivos específicos foram:

1) primeiramente, sistematizar e analisar as posições e opiniões dos técnicos e parlamentares na Assembleia Nacional Constituinte, partindo-se do texto-base da Ata da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas, trazendo informações sobre: a) o funcionamento da comissão perante a Assembleia Nacional Constituinte; b) nível de participação dos parlamentares e demais entidades (técnicos e instituições de caráter representativo); c) identificação dos atores envolvidos; d) as discussões sobre a importância federativa; e) a análise sobre a existência ou não de uma finalidade a orientar a elaboração do sistema de repartição de receitas tributárias; f) apresentação das propostas debatidas na comissão; g) a dificuldade de obtenção de informações, e; h) os motivos levantados que dificultam a implementação do sistema.

2) sistematizar e analisar as opiniões de políticos, técnicos e jornalistas sobre: a) as condições político-institucionais do período pré-constituente (1988); b) resgatar aspectos relevantes à construção do modelo vigente não constantes da Ata da Subcomissão; c) trazer a opinião destas pessoas sobre os motivos pelos quais não se implementa nem se revisa o modelo vigente;

3) formular considerações gerais sobre a possibilidade de revisão do sistema, enfocando se a questão consiste em implementar ou modificar o atual na perspectiva de reduzir as desigualdades regionais.

Modelo Analítico

Essa pesquisa classifica-se na sua primeira fase como bibliográfica, apoiando-se em produção bibliográfica relativa ao tema. Em especial se baseia nos estudos dos professores Fernando Rezende e Sérgio Prado, além de se adotar os conceitos analíticos de Paul A. Sabatier.

O prof. Fernando Rezende possui vários livros publicados sobre o modelo de repartição de receitas tributárias. É um dos maiores estudiosos do assunto há mais de 20 (vinte) anos. Inclusive, participou na Assembleia Nacional Constituinte, na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e

Finanças, apresentando um modelo construído sob sua coordenação, juntamente com pesquisadores e estudiosos do IPEA.

Na mesma linha, o prof. Sérgio Prado possui inúmeros estudos sobre o assunto, especialmente em relação ao federalismo fiscal. É um técnico que já apresentou várias propostas de reforma do sistema de repartição de receitas em vigor.

Já Paul A. Sabatier propôs a abordagem do Modelo de Coalizões de Defesa. Tal modelo teórico tem a pretensão de explicar a formulação de políticas públicas, a partir da formação de coalizões entre pessoas que compartilham um sistema de crenças e demonstram um grau não trivial de ações coordenadas ao longo do tempo (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993, p. 15).

Na sua segunda fase, qualifica-se como documental por fazer uso de documentos oficiais, fundamentalmente as Atas dos trabalhos realizados pela Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas na Assembleia Nacional Constituinte¹. Tais trabalhos se realizaram no período de 08/04/1987 a 22/05/1987, em um total de 13 reuniões.

A abordagem qualitativa descritiva foi norteadora na análise dos dados secundários, como também orientou a análise das informações obtidas mediante a realização das entrevistas com estudiosos, políticos e jornalistas com experiência no assunto, a partir de um Roteiro de Questões Abertas (ver anexo). A intenção com o uso das entrevistas foi a de compreender o sentido atribuído ao evento estudado, a partir da opinião de indivíduos diretamente envolvidos ou de outros que tenha se interessado em estudar o tema. Nesse aspecto considera-se que o estudo qualitativo possibilita a visão e decodificação de componentes de um sistema complexo de significados, ao tempo em que permite construir um quadro interpretativo a partir das palavras e visões dos informantes (CRESWELL, 2007).

Nas entrevistas se optou pela realização por pautas (VERGARA, 2009, p. 52), agendando-se vários pontos a serem explorados sobre o tema em questão.

¹ As atas estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:
<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/5a%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DE%20TRIBUTOS,%20PARTICIPAC%C3%87C3%83O%20E%20DISTRIBUI%C3%87C3%83O%20DE%20RECEITAS%20.pdf>

Após cada entrevista, realizou-se uma análise do contexto pragmático do diálogo, com o fim de avaliar quais possíveis acontecimentos mereceriam destaque. Posteriormente observou-se cada pergunta e resposta com o objetivo de buscar o significado central da fala do entrevistado, de modo a captar também os significados implícitos no seu discurso.

Em relação ao primeiro objetivo específico (posições e opiniões dos técnicos e parlamentares na Assembleia Nacional Constituinte na formulação do modelo brasileiro de repartição de receitas tributárias), serão adotados os indicadores: a) a forma como funcionou a comissão perante a Assembleia Nacional Constituinte; b) nível de participação dos parlamentares e demais entidades (técnicos e instituições de caráter representativo); c) quais foram os atores envolvidos; d) sobre que questões se desenrolaram discussões sobre a importância federativa; e) existência ou não de uma finalidade a orientar a elaboração do sistema de repartição de receitas tributárias; f) quais as propostas debatidas na comissão; g) suficiência ou não das informações, e; h) quais os motivos apontados como dificuldades à implementação do sistema.

No tocante ao segundo objetivo específico (opiniões de políticos, técnicos e jornalistas sobre as condições político-institucionais do período pré-constituinte (1988), a pesquisa adota como dimensões centrais: a) as condições político-institucionais do período pré-constituinte (1988); b) os aspectos relevantes à construção do modelo vigente não constantes da Ata da Subcomissão; c) a opinião destas pessoas sobre os motivos pelos quais não se implementa nem se revisa o modelo vigente

No terceiro objetivo específico (considerações gerais sobre a implementação do sistema, enfocando se a questão consiste em implementar ou revisar o sistema atual), a pesquisa adotou como indicadores todos aqueles citados nos objetivos específicos anteriores, sistematizando-se as opiniões de atores consultados sobre o assunto, partindo-se da mesma fonte de dados.

Entre os atores estão jornalistas e técnicos estudiosos, além de alguns políticos. Dentre os técnicos, a escolha do Prof. Fernando Rezende decorreu da sua efetiva participação nos trabalhos da comissão, o qual contribuiu de modo decisivo e destacado na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas, integrada à Comissão do Sistema Tributário,

Orçamento e Finanças. É também autor de inúmeros livros sobre o tema, inclusive vários deles utilizados na bibliografia desta pesquisa.

A Prof^a Celina Souza, outra escolhida, é uma das maiores técnicas do assunto. É Ph.D em Ciência Política pela *London School of Economics and Political Science* (LSE). É pesquisadora do CNPQ e autora de artigos e livros sobre o tema, publicados no Brasil e no exterior. Foi pesquisadora visitante do Departamento de Ciência Política da USP e *Distinguished International Scholar* na *University of Pennsylvania*, 2007. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estado e Governo, atuando nos seguintes temas especialmente: federalismo, federalismo fiscal, descentralização, governos subnacionais e políticas públicas.

O jornalista Iolando Lourenço foi escolhido em razão de ter realizado a cobertura jornalística dos trabalhos da assembleia nacional constituinte. Participou do cotidiano daquele período em frequente contato com políticos, técnicos e instituições, bem como dos demais atores que estiveram presentes naqueles dias. Acompanhou de perto os acontecimentos políticos daquele período. Trata-se de importante observador, com a visão exterior dos fatos e sem a efetiva participação no jogo político.

Em relação aos políticos, foram escolhidos três que participaram direta ou indiretamente daquele período. O Senador Ruben Figueró (PSDB/MS) integrou a Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas (responsável pela elaboração do modelo vigente), na condição de suplente, como deputado federal pelo PMDB. O vereador André Regis (PSDB/PE) é um dos maiores interessados no assunto, havendo livros publicados e atuado no parlamento em prol do federalismo fiscal. O secretário geral da Câmara dos Deputados Mozart Vianna atuou nos bastidores (no suporte administrativo) de todo o processo da assembleia nacional constituinte, assessorando o Dr. Ulysses Guimarães e outros parlamentares. Todos participaram direta ou indiretamente de toda a disputa política inerente à construção do sistema vigente.

O conceito do Modelo de Coalização de Paul A. Sabatier

Em ensaio publicado no XXXV Encontro da ANPAD, entre 04 e 07 de setembro de 2011, Victor Manuel Barbosa Vicente e Paulo Carlos Du Pin Calmon ressaltam as contribuições do Modelo de Coalizões de Defesa para a compreensão dos padrões de mudança das políticas públicas.

O Modelo de Coalizões de Defesa ou *Advocacy Coalition Framework* (ACF) foi proposto por Paul A. Sabatier e passou por várias revisões desde seu desenvolvimento em 1988. O modelo propõe estudar a formulação e os processos pelos quais as políticas públicas se alteram ao longo do tempo.

Sua premissa fundamental é a consideração das crenças e ideias como variáveis determinantes à condução dos programas e políticas públicas. Mesmo havendo divergências secundárias entre aqueles que figuram na coalizão, existe o compartilhamento de crenças em assuntos políticos fundamentais. E estes valores seriam responsáveis pela construção de uma coalizão em prol ou contra determinada política.

As coalizões são formadas pelo compartilhamento de posições entre uma variedade de pessoas, tais como representantes eleitos, servidores públicos, empresários, líderes de grupos de interesse, representantes da sociedade civil, pesquisadores, intelectuais, dentre outros.

Tais pessoas comungam determinado sistema de crenças, consistente em valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais e demonstram um grau não trivial de ações coordenadas ao longo do tempo. Há uma concordância de crenças do núcleo político.

Para Sabatier, o espaço ou ambiente para a interação entre as coalizões de defesa e a aprendizagem do processo político é chamado de subsistema de políticas públicas (VICENTE e CALMON, 2011, p. 3). De acordo com Vicente e Calmon (2001, p. 3):

Sabatier descreve um subsistema de políticas públicas como um conjunto de atores individuais ou coletivos de uma variedade de organizações públicas, privadas e da sociedade civil (ONGs), num determinado escopo geográfico, que está ativamente preocupado com determinada questão de política pública e que regularmente tenta influenciar as decisões naquele domínio (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999).

Nos subsistemas de políticas públicas, ou seja nas arenas, as coalizões competem entre si, visando a prevalência de suas crenças na construção de políticas públicas, bem como estabelecendo estratégias na inserção de problemas na agenda governamental. E incorporam os jornalistas, analistas políticos, cientistas/pesquisadores, personalidade e outros que desempenham papéis importantes na geração, disseminação e avaliação de ideias políticas.

O sistema de crenças se organiza em uma estrutura hierárquica tripartite, de acordo com o grau decrescente de resistência à mudanças: a) núcleo duro; b) núcleo político; c) aspectos instrumentais. No caso da construção do modelo de repartição de receitas tributárias, o processo decisório se pautou por definir a alocação de recursos orçamentários e a interpretação de normas. Logo, enquadra-se no nível dos aspectos instrumentais.

Quanto maior a implementação das vontades e interesses da coalizão, maior é considerado a sua força e poder. A prevalência de tais vontades tem relação direta com os recursos financeiros, conhecimento técnico, capacidade de mobilização, membros das coalizões e a autoridade legal. Tais recursos são dinâmicos, alterando-se no curso do processo histórico.

O modelo de coalizão também leva em consideração o aprendizado político. Nas palavras de VICENTE e CALMON (2001, p. 1):

O aprendizado político 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, o que permite revisões nos objetivos da política pública.

O aprendizado político confere um caráter dinâmico, permitindo agregar novos argumentos e recursos às discussões ao produzir um efeito cumulativo. Ademais, as pesquisas desenvolvidas e a construção de novos argumentos técnicos fortalecem determinada coalizão.

Vicente e Calmon se referem aos cinco pressupostos básicos do Modelo de Coalizão de Defesa, transcrevendo o seguinte trecho:

- (i) que a compreensão dos processos de mudança política e o papel da aprendizagem política a ela associada requer uma perspectiva ampliada de tempo (uma década ou mais); (ii) que a unidade de análise mais útil para o estudo dessa mudança é por meio de

subsistemas políticos; (iii) que esses subsistemas têm que incluir a dimensão intergovernamental; (iv) que políticas públicas – ou programas – podem ser conceituadas da mesma maneira por sistemas de crenças (conjuntos de prioridades e assunções causais sobre como realizá-las); e (v) o papel central das informações técnicas e científicas no processo de mudança política, pois facilita o aprendizado político (1999, p. 118-20).

Este modelo pretende demonstrar como a aglutinação de grupos concorrentes competem por políticas “vencedoras” em um determinado subsistema, usando suas estratégias políticas e informações técnicas e científicas para mudar pontos de vista de outras coalizões. Não obstante, também sejam considerados os fatores exógenos, tais como mudanças nas condições socioeconômicas, mudanças na opinião pública, mudanças nas coalizões governamentais e influência de decisões políticas em outros subsistemas.

Na utilização deste modelo também se verifica o predomínio da análise de conteúdo, ou seja, da pesquisa qualitativa sobre a pesquisa quantitativa. O modelo é bastante utilizado para estudar os processos decisórios e explicar a mudanças nos subsistemas políticos, analisar a estruturação das coalizões e quais predominaram nas tomadas de decisões ao longo do tempo, como os agentes públicos e privados interagem, quais fatores e recursos influenciam suas decisões e os seus impactos.

O conjunto de informações coletadas no âmbito desta pesquisa foi analisado sob a perspectiva de Paul A. Sabatier, visto que o Modelo de Coalizão de Defesa é aplicável aos debates ocorridos na Subcomissão responsável pela construção do sistema de repartição de receitas tributárias.

Tal subcomissão, a rigor, constituiu-se parte principal do subsistema de construção da proposta de repartição de receitas públicas, aqui estudada.

A pesquisa recai exatamente sobre a construção do modelo de coalizão e o desenrolar do processo decisório que culminou com a elaboração do sistema de repartição de receitas tributárias.

Desde logo é possível apontar alguns fatores exógenos que influenciaram a coalizão vencedora na Subcomissão da Assembleia Nacional Constituinte, tais como: a redemocratização do país, a crise econômica (especialmente pelos altos índices de inflação), a opinião pública desejando

mudanças, a forte pressão dos municípios por maiores recursos (descentralização federativa), dentre outros.

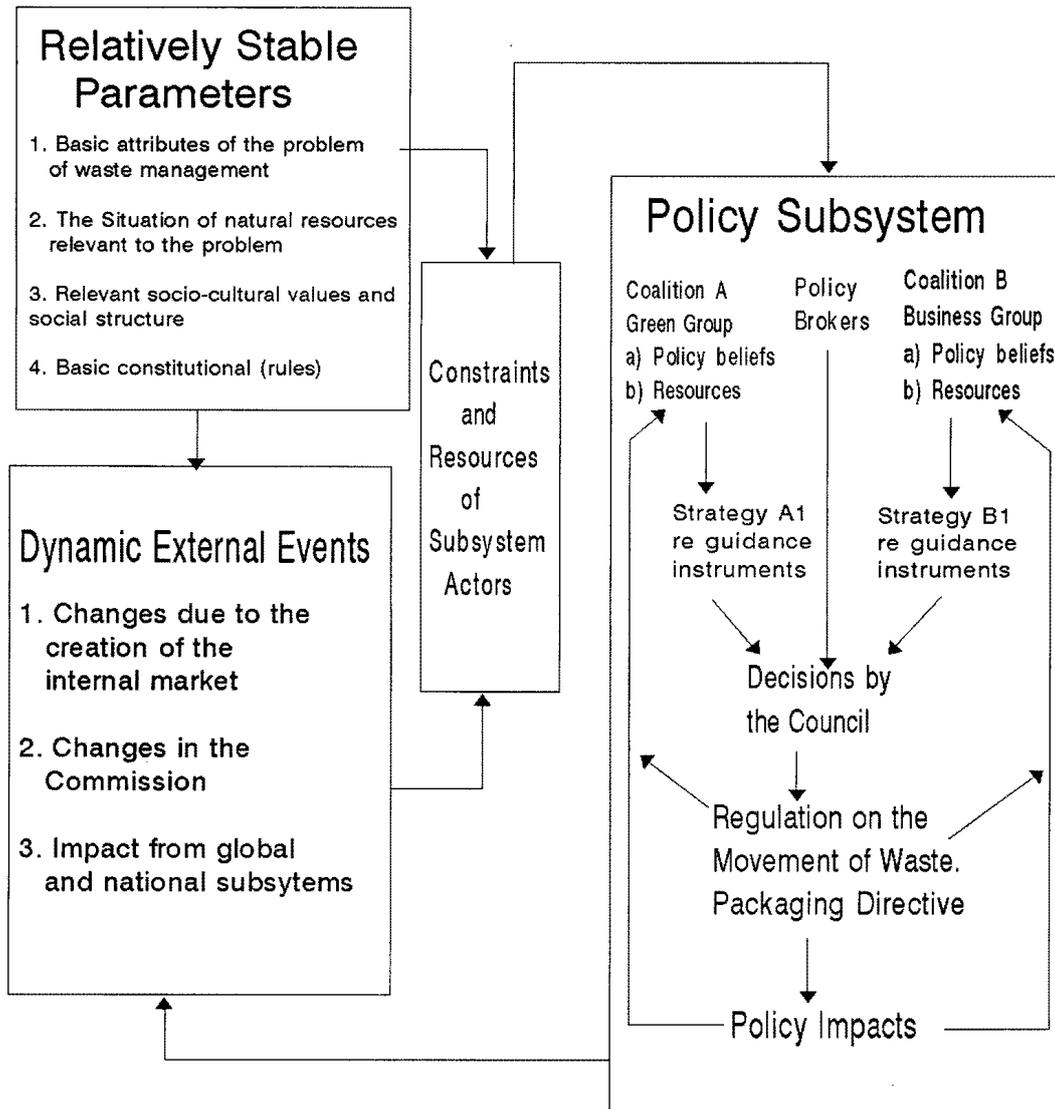
Neste subsistema, os recursos dos atores eram escassos. O prazo foi relativamente curto (pouco mais de um mês) e as informações eram insuficientes, sendo reconhecidamente difícil simular qual seria o saldo final das decisões políticas, não se podendo ter certeza de quais estados seriam beneficiados e quais seriam os prejudicados.

Para a compreensão maior desses fatores, em pesquisas posteriores, sugere-se também a utilização das contribuições teóricas de Paul A. Sabatier sobre o Modelo de Coalizões de Defesa, em suas derivações.

Beverly Springer sintetiza o processo de mudanças nas políticas públicas, com a elaboração de um diagrama baseado no modelo de Paul A. Sabatier. No diagrama a seguir, é demonstrada a relação entre os parâmetros relativamente estáveis, a dinâmica de eventos externos, restrições e recursos do subsistema de atores a influenciar o subsistema da política pública.

Diagrama 1 – Mudanças nas políticas públicas

FIGURE 2
A Diagram of Policy Changes in the EC
Waste Management Policy;
Based on the Sabatier Model



Fonte: Beverly Springer.

CAPÍTULO I - O Modelo Brasileiro de Repartição de Receitas Tributárias

Neste capítulo apresenta-se o Modelo Brasileiro de Repartição de Receitas Tributárias. Após o histórico constitucional, a apresentação do modelo vigente e do seu funcionamento, será apresentada a classificação das formas de transferências intergovernamentais, os critérios de repartição e o enquadramento como sistema de redistribuição de recursos ou de equalização.

A importância dessa descrição se justifica à medida em que será feita uma análise das condições político-institucionais que servirão de cenário para a implantação do sistema de repartição de receitas tributárias.

1.1. Histórico Constitucional

Da análise das Constituições Federais Brasileiras é possível analisar a evolução histórica do sistema brasileiro de repartição das receitas tributárias.

A Constituição Federal de 1824 não conferiu autonomia às províncias para administrar, arrecadar e contabilizar suas receitas e despesas. Como o poder era unitário, o “Thesouro Nacional” se encarregava de tais funções em âmbito nacional, como previsto em seu art. 170, cabendo ao Ministro da Fazenda apresentar anualmente à Câmara dos Deputados o orçamento com todas as despesas para o ano seguinte, conforme dispunha seu art. 172, abaixo transcrito:

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

As resoluções das províncias eram submetidas à aprovação do Poder Moderador, exercido pelo Imperador (art. 101, inc. IV). Da mesma forma, os Presidentes das Províncias eram nomeados pelo Imperador, o qual também os poderia remover “quando entender” (CF/1824, art. 165).

Na Constituição Federal de 1824 se verifica a adoção da forma de Estado unitária, com a proeminência da União sobre as províncias. A União concentrava toda a atividade de arrecadação e de realização de despesas. Não

existia um sistema de repartição de receitas, nem mesmo qualquer mecanismo de repartição de receitas tributárias entre os entes federados.

Com a proclamação da República em 15 de Novembro de 1889 as antigas províncias foram unidas, sob a denominação de estados, adotando a forma de estado federativa (art. 1º, da Constituição Federal de 1891). Criaram-se entes subnacionais dotados de autonomia, conferindo-se aos estados a incumbência de prover suas próprias necessidades e às suas próprias expensas (art. 5º, idem).

Logo após a vigência da Constituição Federal de 1891 foi estabelecido um período de transição no qual os estados se organizariam até se tornarem autônomos financeiramente. Neste período, o Governo Federal lhes entregaria a administração dos serviços e, para essa organização, concedeu-lhes créditos especiais, na forma dos artigos 3º a 5º das Disposições Transitórias desta Constituição, abaixo transcritos:

Art 3º - À proporção que os Estados se forem organizando, o Governo federal entregar-lhes-á a administração dos serviços, que pela Constituição lhes competirem, e liquidará a responsabilidade da Administração federal no tocante a esses serviços e ao pagamento do pessoal respectivo.

Art 4º - Enquanto os Estados se ocuparem em regularizar as despesas, durante o período de organização dos seus serviços, o Governo federal abrir-lhes-á para esse fim créditos especiais, segundo as condições estabelecidas por lei.

Art 5º - Nos Estados que se forem organizando, entrará em vigor a classificação das rendas estabelecidas na Constituição.

Na Constituição Federal de 1891 também não se previu qualquer mecanismo de repartição tributária.

Na Constituição Federal de 1934 se teve a preocupação de reorganizar a ocupação do território nacional, prevendo a possibilidade à União e aos estados “celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações” (art. 9º, CF/1934).

Seus art. 8º, §2º; art. 10, parágrafo único e; art. 13, §2º estabeleceram uma primeira maneira de transferências de recursos intergovernamentais. Pela primeira vez se previa a possibilidade de um ente lançar ou arrecadar recursos a serem transferidos para outro ente, consoante artigos abaixo transcritos:

Art. 8º. (...)

§ 2º - O imposto de indústrias e profissões será lançado pelo Estado e arrecadado por este e pelo Município em partes iguais.

Art. 10. (...)

Parágrafo único - A arrecadação dos impostos a que se refere o número VII será feita pelos Estados, que entregarão, dentro do primeiro trimestre do exercício seguinte, trinta por cento à União, e vinte por cento aos Municípios de onde tenham provindo. Se o Estado faltar ao pagamento das cotas devidas à União ou aos Municípios, o lançamento e a arrecadação passarão a ser feitos pelo Governo federal, que atribuirá, nesse caso, trinta por cento ao Estado e vinte por cento aos Municípios.

Art. 13. (...)

§ 2º - Além daqueles de que participam, ex vi dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

Nesta Constituição Federal, não se verifica um sistema de repartição de receitas tributárias. Para tanto, seria necessária uniformidade, ou seja, uma orientação geral formada por um conjunto de normas. De todo modo, foi o primeiro passo. Estabeleceu-se regras em que determinados impostos seriam lançados ou arrecadados por um ente e transferidos e outro em proporções previamente definidas (“partes iguais”, “trinta por cento ao Estado e vinte por cento aos Municípios”). Frise-se que em tais regras não havia critérios variáveis de distribuição baseados na população ou na renda, mas critérios fixos.

No ímpeto de acentuar a unidade nacional, a Constituição Federal de 1934 vedou à União decretar impostos não uniformes ou que importem em distinção em favor dos portos de uns contra outros estados (art. 18, *idem*).

Em 1937, a Constituição Federal estabeleceu um sistema de redução do *status* do estado quando, por três anos consecutivos, não arrecadar receita suficiente à manutenção dos seus serviços, ocasião em que seria transformado em território (art. 8º, parágrafo único). Isso porque em reconhecimento à autonomia, “A cada Estado caberá organizar os serviços do seu peculiar interesse e custeá-los com seus próprios recursos” (CF/37, art. 8º, *caput*).

Sem inovações significativas sobre a Constituição Federal de 1934, a Constituição de 1937 reitera algumas normas, consoante seus arts. 23, §2º; 28 e 34.

Na Constituição de 1946, com o movimento de ampliação da autonomia municipal foi estabelecido um sistema tributário mais complexo, com várias

normas prevendo a repartição de receitas entre os entes federados, conforme arts. 15, §2º a 4º; 16; 17, §2º; 19, §2º; 20; 21 e 29.

Afigura-se relevante a previsão do §2º do art. 15, estabelecendo que o imposto sobre produção, comércio, distribuição e consumo, bem como importação e exportação de combustíveis, minerais e energia elétrica seria partilhado da seguinte forma: “sessenta por cento no mínimo serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei federal”.

No mesmo espírito, relativamente ao imposto de renda de competência da União, esta “entregará aos Municípios, excluídos os das Capitais, dez por cento do total que arrecadar do imposto de que trata o nº IV, feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural”.

Existia um interessante instituto de ajuda federal aos estados nos casos de calamidade pública, previsto no art. 18, §2º da Constituição Federal de 1946. Uma espécie de socorro financeiro, semelhante ao *special grants* australiano, ilustrado por PRADO (2007). Este instrumento servia para equilibrar a majoritária categoria de transferências devolutivas, tal como previsto nos seus arts. 19, §3º e 21.

De modo resumido, em relação à Constituição Federal anterior (1937), A Constituição Federal de 1946 trouxe as seguintes inovações: 1) maior complexidade, com a instituição de mais regras sobre a repartição de receitas tributárias; 2) repartição dos recursos arrecadados por outros impostos (renda, por exemplo); 3) repartição baseadas em critérios de natureza variável (consumo, população e produção); 4) possibilidade de a União prestar socorro ao estado, no caso de calamidade pública.

Indaga-se se a Constituição Federal de 1946 passou a prever um verdadeiro sistema de transferências intergovernamentais. Faz-se mister, portanto, definir o que seria sistema. Dentre várias definições, algumas se destacam como adequadas à presente dissertação:

A palavra sistema denota um conjunto de elementos interdependentes e interagentes ou um grupo de unidades combinadas que formam um todo organizado. Sistema é um conjunto de coisas ou combinações de coisas ou partes,

formando um todo complexo ou unitário (CHIAVENATO, 2000, p. 545)

O Sistema é um conjunto de partes interagentes e interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuam determinada função (OLIVEIRA, 2002, p. 35).

Sistema pode ser definido como um conjunto de elementos interdependentes que interagem com objetivos comuns formando um todo, e onde cada um dos elementos componentes comporta-se, por sua vez, como um sistema cujo resultado é maior do que o resultado que as unidades poderiam ter se funcionassem independentemente. Qualquer conjunto de partes unidas entre si pode ser considerado um sistema, desde que as relações entre as partes e o comportamento do todo sejam o foco de atenção (ALVAREZ, 1990, p. 17).

Se deve "entender sistema como um conjunto de elementos ou partes de uma realidade que, no desenvolvimento de suas ações, mantêm entre si relações diretas de interdependência, com mecanismos de interação e bloqueios capazes de fazer convergir as ações desenvolvidas para a obtenção de objetivos comuns" (SOUSA, 1978, p. 22).

Em ambas, alguns elementos comuns podem ser identificados: 1) relações entre as partes; 2) desenvolvimento de ações; 3) objetivo comum, finalidade orientadora.

Na Constituição de 1946, as normas determinavam a divisão do bolo tributário entre os entes federados, com a finalidade precípua de fortalecer a autonomia dos estados, como se depreende de inúmeras regras constitucionais. A título exemplificativo, pode-se citar: a não intervenção da União sobre os estados (art. 7º); a isonomia entre os estados nas relações com a União (art. 17); a autonomia dos estados na redação de sua Constituição (art. 18). Identifica-se um princípio basilar na Constituição de 1946 a ensejar o equilíbrio entre os estados e em suas relações com a União, insculpido através da autonomia daqueles entes federados.

O sistema trata da relação entre os entes federados, tanto entre si quanto com os entes de outra esfera (municipal, estadual e federal). Impõe o desenvolvimento de ações, com a repartição de determinados impostos e de acordo com critérios constitucionalmente definidos. Com o objetivo comum de instituir um federalismo fiscal equilibrado, com o equilíbrio das receitas e, com isso, da prestação dos serviços. Desta forma e ainda que de modo incipiente, identifica-se um sistema de repartição de receitas tributárias na Constituição

Federal de 1946. Há, contudo, autores que só verificam a construção de um sistema de partilha de recursos, com características redistributivas, com a Constituição Federal de 1967 (MIRANDA e OLIVEIRA, 2010, p. 8).

As reformas tributária e administrativa de 1967 e 1969 foram fruto do processo de centralização política deflagrado com o golpe de 1964. O sistema tributário estabelecido, caracterizado como rígido e uniforme, colidia com a ideia fundamental de federalismo, “limitando, quando não vedando, a capacidade de decisão das unidades governamentais no nível subnacional em matéria de receitas públicas” (SANTOS e BARBOSA, 1987, p. 120).

A reforma de 1967 concentrou a arrecadação de recursos e poderes na União, em detrimento de estados e municípios. Foi um momento de centralização federativa. Por outro lado, instituiu inúmeros mecanismos de repartição de receitas tributárias.

A maior novidade foi a constitucionalização dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (art. 26), cuja repartição entre os entes federados era calculada pelo Tribunal de Contas da União, sem estabelecer critérios prévios.

O sistema de repartição de receitas tributárias estava regido pelos artigos 13, §5º; 24, §7º; 25, §1º e 2º; 26, §§1º a 3º; 27 e 28.

No art. 13, §5º se previa um mecanismo de auxílio financeiro prestado pela União ao estado ou município, quando apresentado um projeto de destinação dos recursos. O art. 27 autoriza a realização de convênio entre o estado e/ou município com a União, no intuito de assegurar programas de investimento. Existiam, portanto, dois mecanismos de atuação conjunta entre a União e o ente subnacional, a par dos instrumentos de repartição automática de receitas tributárias.

A Ementa Constitucional nº 1, de 17/10/1969 não trouxe inovações significativas em relação ao sistema anterior, disciplinando o tema em seus artigos 25 e 26.

No período histórico da transição do regime militar para o regime democrático, o contexto político-institucional merece ser analisado e este é o objeto da dissertação a ser desenvolvida, especialmente para compreender como se chegou ao modelo vigente, bem mais incrementado que o modelo estabelecido na Constituição Federal de 1967.

O Brasil passou por mobilizações populares, pressão exercida pelos municípios em prol de mais recursos, crise econômica caracterizada pela alta da inflação e outros fatores relevantes, além de inúmeros outros fatores sociais, políticos e econômicos. Foi nesse contexto que a assembleia nacional constituinte de 1987 visou, sobretudo, à redistribuição de renda entre as regiões, com o aumento considerável da transferência de recursos da União para os estados e municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (art. 159, inc. I, alínea “c”). Isso porque se partiu da premissa de serem estas as regiões mais pobres e necessitadas do país (Ata da Comissão, p. 23, trecho de fala do Constituinte Simão Sessim). Ao menos foi a pretensão de alguns parlamentares.

A Constituição Federal de 1988 inova ao prever uma Seção específica (Seção VI, do Capítulo I – Do Sistema Tributário Nacional, do Título VI – Da Tributação e do Orçamento) para tratar da repartição das receitas tributárias. Também discrimina o *quantum* a ser repassado a cada entidade federativa, bem como os critérios de rateio.

O sistema de repartição de receitas tributárias é atualmente previsto na Constituição Federal, em seus artigos 157 a 162. Pela primeira vez na história constitucional, o sistema é disciplinado em uma Seção própria, reunindo e conferindo harmonia às normas, consoante abaixo transcrito:

Seção VI

DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 159. A União entregará: (Vide Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004)

§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre

os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Art. 161. Cabe à lei complementar:

I - definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, parágrafo único, I;

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

III - dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.

Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município.

Dentre as principais novidades, pode-se citar: 1) tratamento do tema em uma seção própria; 2) repartição de um maior número de impostos; 3) aumento das percentuais a serem repartidos; 4) transferência automática de recursos

(art. 160), que pode ser condicionada em algumas situações previstas no parágrafo único do art. 160; 5) maior transparência na gestão dos recursos (art. 161 e 162).

No período pré Constituição Federal de 1988 a 2005 houve um movimento pelo aumento na participação dos municípios na divisão federativa (medida pela receita disponível) em relação à União e aos estados que perdem espaço. A União decresceu de 60,4% para 57%, enquanto os estados decaíram de 25,9% para 25,8% - sendo que no período 1990-1993 haviam subido para 28,2%. Já os municípios aumentaram de 13,8% para 17,2% (REZENDE, 2007, p. 61).

Após a Constituição Federal, estabeleceu-se o sistema do dualismo tributário, caracterizado pela diferenciação entre o regime dos tributos em geral e das contribuições sociais, acompanhado do aumento vertiginoso na concentração da arrecadação das contribuições especiais. Com isso, a federação fica distorcida, pois estas não se sujeitam à repartição de receitas tributárias. Para se ter uma ideia, em 2002, foram arrecadados R\$ 172 bilhões para a seguridade social, enquanto que todos os impostos federais juntos (IR, IPI, IE, II, IFOS e ITR) chegaram a R\$ 120 bilhões de reais (LOPES FILHO, 2003, p. 149).

O objetivo da repartição de receitas tributárias deveria ser o de reduzir as desigualdades regionais, consoante previsto na Constituição Federal:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Art. 23. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

Art. 161. Cabe à lei complementar:

(...)

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, **objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios**; (negritamos)

Art. 165. (...)

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

A pretensão constitucional é de estabelecer um padrão mínimo no nível de qualidade de vida, elevando os entes federados que estiverem abaixo desse *standard*. Contudo, este objetivo fundamental da República Federativa do Brasil ainda não foi cumprido. Trata-se de norma programática, cuja eficácia depende da implementação de políticas públicas ao longo do tempo e da ação conjunta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Nas palavras de José Afonso da Silva, normas programáticas são:

(...) aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado (SILVA, 2003, p. 138).

Embora desde a Constituição Federal de 1946 se tenha estabelecido um modelo inicial de repartição de receitas entre os entes federados, apenas com

a Constituição Federal de 1988 foi ressaltado o objetivo de redução das desigualdades regionais, como se viu no panorama histórico.

Além disso, as disparidades regionais decorrem de inúmeros fatores, sendo este sistema um dos instrumentos de sua respectiva minimização. Não há como lhe atribuir toda a responsabilidade pela redução destas desigualdades, apesar de sua importância ter se realçado na Assembleia Nacional Constituinte de 1988. De maneira inédita, o art. 3º, inc. III da Constituição Federal incluiu a redução das desigualdades regionais dentre os objetivos da República Federativa do Brasil.

Logo, é recente a ideia de partilhar as receitas tributárias em prol de maior equidade regional, sendo necessário avaliar se este foi o real objetivo da assembleia nacional constituinte. Isto é, há de verificar se o instrumento de repartição atende ao princípio geral estabelecido na Constituição Federal.

A desigualdade regional e a reforma fiscal são temas da agenda do país (OLIVEIRA, 2008, p. 16). Busca-se obter consenso político em prol de um federalismo fiscal adequado à realidade atual. Contudo, os interesses políticos não são convergentes. Embora cada região pretenda a equalização das condições socioeconômicas nacionais, em primeiro lugar vem a defesa de seus interesses imediatos. E nessa mesa de negociações, cada região atua individualmente e a compatibilização desses interesses impede o prosseguimento das negociações. A esse respeito, o presidente da Subcomissão que criou o sistema atual afirmou que: “quando juntávamos Norte, Nordeste, Centro-Sul e Centro-Oeste, constatávamos muitas divergências. O que é bom para o Sul não é bom para o Nordeste. A recíproca é verdadeira” (Ata da Comissão, p. 14).

1.2. Modelo Vigente e Seu Funcionamento

O modelo brasileiro de repartição de receitas tributárias instituído na Constituição Federal de 1988 é um dos instrumentos de redução das desigualdades regionais, alçada ao patamar de objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, nos termos do inc. III do art. 3º da Constituição Federal.

A divisão do bolo tributário é fundamental à autonomia financeira dos entes subnacionais, sendo a principal forma de financiamento de diversos níveis de governo (OLIVEIRA, 2008, p. 12). A distribuição de recursos é submetida à várias formas de transferências intergovernamentais e submetida à vários critérios. O sistema brasileiro realiza vários fluxos redistributivos, mas por falta de obediência a um princípio fundamental não pode ser caracterizado como um sistema de equalização, não obstante a previsão constitucional nesse sentido.

Várias deficiências são identificadas pelos estudiosos e serão apresentadas ao final deste subcapítulo.

1.2.1 Classificação das transferências intergovernamentais

Na federação brasileira a União concentra a competência para instituição e cobrança dos impostos de maior importância. Essa concentração cria disparidades entre a União, de um lado, e os Estados e Municípios de outro.

Além disso, como grande parte da atividade produtivo-industrial está concentrada em determinadas regiões, estas arrecadam mais tributos em relação às demais. Nesse cenário, a arrecadação tributária é bastante diferente e, conseqüentemente, a qualidade dos serviços públicos prestados fica prejudicada. Essa diferença entre as regiões é chamada de “brecha vertical”.

A capacidade de arrecadação do governo federal é superior ao dos governos subnacionais. Enquanto que a capacidade de gasto é invertida: os governos subnacionais respondem pela maior parte da prestação dos serviços públicos (os quais foram descentralizados com a CF/88). Tal circunstância é comum a várias federações.

Exatamente para suprir essa “brecha vertical” e trazer alguma equidade na capacidade de gasto (que é consequência das disparidades econômicas) as federações se valem das transferências intergovernamentais. Outra necessidade é repassar recursos com o objetivo de atingir objetivos e realizar projetos de interesse nacional.

As transferências intergovernamentais podem ser classificadas, segundo a síntese abaixo, baseada em Sérgio Prado (PRADO, 2006, p. 22):

- 1) Quanto ao objetivo:

1.1. Devolução tributária: Como o próprio nome já indica, esta modalidade de transferência tem o objetivo de devolver ao ente os tributos arrecadados por outro ente, mas que lhe pertencem. Não se trata de transferência voluntária. O estado rico se beneficia mais deste tipo de transferência que um estado pobre, em razão de concentrar a atividade produtiva. Quanto maior a proporção da devolução tributária, menor a possibilidade de reduzir as desigualdades, pois menores serão os recursos destinados à redistribuição, contrariando a ideia de que os gastos públicos precisam se ajustar à redistribuição de renda e redução das desigualdades (CF/88, art. 3º, III). Contudo, esta forma de repartição abrange 90% dos aportes de estados a municípios (PRADO, 2006, p. 35).

1.2. Transferências redistributivas: Trata-se de “um fluxo de transferência vertical subordinado a algum critério que vise diminuir diferenças horizontais na capacidade de gasto dos governos” (PRADO, 2006, p. 44). Quanto maior sua proporção em relação à devolução tributária, maior a capacidade de reduzir as desigualdades regionais. Embora 38% das transferências totais do governo federal sejam destinadas aos fundos de participação (dados de 2000 levantados por Sérgio Prado, p. 37), inexistem estudos sobre a suficiência ou não dos valores transferidos. Sequer existe uma avaliação sobre a utilização e os resultados destes valores.

2) Quanto à liberdade de uso de recursos:

2.1. Transferências livres: São transferências incondicionais: não dependem de contrapartida e são recursos para gastos cuja destinação é decidida discricionariamente pelos governos recebedores. Maior será a autonomia enquanto maior a proporção das transferências livres em relação às condicionadas. A devolução tributária e as transferências redistributivas são consideradas livres.

2.2. Transferências condicionadas: Especifica setores ou projetos a serem beneficiados, exige contrapartida dos governos subnacionais ou impõe exigências quanto aos padrões mínimos dos serviços prestados. Normalmente decorrem de projetos nacionais. O FUNDEF e SUS se aproximam deste perfil. Há um forte movimento para ampliar a discricionariedade na aplicação dos recursos, com sistemas de transferências mais frouxos, havendo vinculações gerais.

Tem se observado um crescimento das transferências condicionadas, em aparente contradição com o movimento em prol da descentralização fiscal. A grande vantagem é a concentração de poder na União para compartilhar políticas nacionais e induzir a cooperação intergovernamental na provisão dos serviços públicos (REZENDE, 2006, p. 17).

Dentre as contrapartidas, o esforço fiscal também poderia ser considerado. Ou seja, algumas transferências poderiam ser condicionadas ao maior esforço fiscal, medido através da arrecadação real em comparação com a arrecadação potencial.

No período pós II Guerra Mundial, a maioria das federações adotaram de forma predominante as transferências condicionadas voluntárias, com a concentração de recursos em poder do governo central.

Quanto maior o fluxo de transferências incondicionadas, maior a autonomia dos governos locais. Contudo, os fluxos condicionados permitem a priorização em gastos considerados essenciais pelo governo central.

3) Quanto ao ente fornecedor de recursos:

3.1. Transferências verticais: buscar fechar a brecha vertical, ou seja a situação deficitária dos governos subnacionais frente ao superávit do governo central. São transferências dos entes superiores aos inferiores (União aos Estados e/ou Municípios, e Estados aos Municípios). A brecha vertical consiste na transferência de recursos para fazer frente aos custos dos encargos, subtraída a receita própria ($BV = CUSTO - RECEITA PRÓPRIA$).

3.2. Transferências horizontais: trata-se da transferência entre os próprios entes federativos de mesma posição (entre estados ou entre municípios). Esta modalidade é peculiar à Alemanha, consoante será visto no capítulo 1.3.

4) Quanto ao critério de repasse:

4.1. Transferências vinculadas: São os recursos transferidos vinculados a critérios estabelecidos pela Constituição ou pela lei. Constituem maior garantia de financiamento dos governos subnacionais, pois não se sujeitam ao jogo político. No Brasil, 90% das transferências são legal ou constitucionalmente definidas, denotando a rigidez do sistema nacional. Há, contudo, vantagem na rigidez por evitar a politização excessiva.

4.2. Transferências voluntárias: Não decorrem de exigência legal. Decorrem da decisão orçamentária dos governos superiores. No Brasil, a atuação no parlamento permite a inclusão de rubricas, programas e projetos no orçamento federal (“ementas parlamentares”).

Sérgio Prado sintetiza as formas de transferências da seguinte forma:

$$\text{TRF} = \text{DEV} + \text{PR} + \text{COND} + \text{VOL}^2$$

O sistema de transferências intergovernamentais tem a finalidade de cobrir a brecha vertical, bem como reduzir as disparidades horizontais e permitir ao governo federal impor prioridades nacionais e padrões nacionais na prestação dos serviços públicos. Quanto maior o valor que a sociedade confere à igualdade, maior será a proporção das transferências redistributivas sobre as devoluções tributárias.

1.2.2. Apresentação e análise dos atuais critérios

Cada tributo é dividido de acordo com um critério determinado. Adiante, são trazidas as percentagens conforme a participação do tipo de transferência tributária segundo proporções levantados por Sérgio Prado (p. 32, Caderno Fórum Fiscal n° 6).

IR retido na fonte (não considerado) – o imposto de renda retido de funcionários estaduais e municipais pertence aos estados e municípios respectivos. Trata-se de uma espécie de devolução tributária.

Royalties do petróleo, gás e energia elétrica (não considerado) – receita dos *royalties* é dividida de acordo com os critérios definidos por lei, privilegiando o critério territorial.

Cota-parte do IOF ouro (percentuais desconsiderados no levantamento do autor acima mencionado, em razão dos pequenos valores) – 30% são distribuídos aos estados e 70% aos municípios com base na origem da produção.

² Transferências = (devolução) + (parcela redistributiva) + transf. Condicionais) + (transf. Voluntárias.

Cota-parte do ITR (percentuais desconsiderados no levantamento do autor acima mencionado, em razão dos pequenos valores)– 50% distribuídos aos municípios proporcionalmente à localização dos imóveis rurais.

Cota-parte do IPVA (11%) – 50% distribuídos aos municípios com base na origem do recolhimento do imposto.

Cota-parte do ICMS (79,4%) – 25% distribuídos aos municípios da seguinte forma: $\frac{3}{4}$ com base no valor adicionado do município e $\frac{1}{4}$ conforme o disposto em lei estadual.

Fundo de compensação de exportações (4,8%) – 10% da receita do IPI distribuídos aos estados com base na contribuição de cada um para o total das exportações nacionais; 25% da parcela do estados nesse fundo são entregues aos municípios segundo os mesmos critérios aplicados à repartição da cota-parte do ICMS.

Transferências aos estados à conta da Lei Kandir (7,8%) – o montante é definido atualmente no orçamento federal. O repasse aos estados se faz com base nas estatísticas de exportação de produtos primários e semi-elaborados, isto é, em função da importância dos estados na exportações nacionais; 25% da parcela recebida pelos estados são repartidos entre os municípios com base nos mesmos critérios aplicados à repartição da cota-parte do ICMS.

Fundo de participação dos municípios (36,1%) – 22,5% da arrecadação do IR e do IPI; 10% desse fundo são repartidos entre as capitais levando em conta a população (razão direta, mas decrescente) e a renda *per capita* municipal (razão inversa); 90% são repartidos entre os demais municípios com base em percentuais definidos em 1989, quando se privilegiou os municípios de pequeno porte.

Fundo de repartição dos estados (38,9%) – 21,5% da arrecadação do IR e do IPI são repartidos entre os estados em razão direta da população e inversa da renda *per capita*.

Transferências do SUS (3,2% - Estados; 31,9% - Municípios) – transferências a estados e municípios de acordo com critérios definidos em lei, que levam em conta a razão direta da população e a natureza (e concentração da oferta) dos serviços prestados. Valor fixo *per capita* é transferido aos municípios para financiar ações básicas de saúde.

Fundef (31,2% - Estados; 22,2% - Municípios) – corresponde a 15% das transferências do FPE, do FPM, das compensações por exportações e do ICMS. Os recursos são transferidos com base nas matrículas no ensino fundamental a estados e municípios.

Transferências negociadas (8,6% - Estados; 5,5% - Municípios) – recursos federais, previstos no orçamento, são distribuídos por meio de convênios para finalidades diversas.

Nos dados de 2012³ (fonte mais atualizada), divulgados no site do Tesouro Nacional⁴, computam-se todos os valores transferidos a cada um dos Estados, mês a mês, em decorrência do Fundo de Participação dos Estados (FPE), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Imposto de Produtos Industrializados (IPI), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS – Lei Complementar nº 87/1996), Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Os valores referentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e Fundo de Apoio às Exportações (FEX) foram desconsiderados na tabela adiante.

Tabela 2- Valores transferidos aos estados pela União

³ A partir de 1998, dos valores do FPM, FPE, IPI-Exportação e ICMS LC 87/96, já está descontada a parcela de 15 % (quinze por cento) destinada ao FUNDEF. A partir 2007, dos valores do FPM, FPE, IPI-Exportação e ICMS LC 87/96 e do ITR, já estão descontados da parcela destinada ao FUNDEB.

⁴ http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/estados_novosite.asp, acessado em 15/01/2014 às 13:09hs.

UF	Soma de FPE	Soma de IOF	Soma de IPI-EXP	Soma de FUNDEB	Soma de LC 87/96	Soma de CIDE	Soma de Total
AC	1.823.535.599,19	674,98	165.897,94	450.449.834,68	976.404,00	339.936,92	2.275.468.347,71
AL	2.217.506.707,47	39,00	5.605.818,54	555.478.981,80	9.011.359,57	601.861,74	2.788.204.768,12
AM	1.487.399.513,66	58.267,95	22.574.304,04	1.230.625.799,32	10.809.513,00	710.771,29	2.752.178.169,26
AP	1.818.738.224,08	85.722,74	7.553.954,51	478.753.232,18	4.359.498,00	288.971,45	2.309.779.602,96
BA	5.008.566.265,96	154,67	185.457.067,90	2.594.777.240,91	39.861.178,57	2.811.065,78	7.831.472.973,79
CE	3.910.873.527,28	1.172,41	23.605.892,93	1.188.359.027,84	17.468.987,32	1.564.203,77	5.141.872.811,55
DF	367.905.370,21	0,00	4.528.591,69	649.393.887,15	11.579.425,00	803.833,29	1.034.211.107,34
ES	799.562.525,46	0,00	201.618.973,31	855.437.093,14	45.724.107,00	907.394,53	1.903.250.093,44
GO	1.515.490.810,39	764,91	65.360.746,02	1.620.220.955,89	14.314.872,00	2.127.814,93	3.217.515.964,14
MA	3.847.601.479,48	0,00	35.616.211,28	1.057.122.572,70	18.005.130,00	1.317.636,73	4.959.663.030,19
MG	2.374.434.179,09	13.779,34	524.899.824,71	5.852.739.652,81	138.396.901,57	4.791.099,36	8.895.275.436,88
MS	710.011.522,52	341,58	52.141.361,85	793.473.678,48	13.241.621,32	1.079.504,90	1.569.948.030,65
MT	1.230.206.901,41	1.586.879,07	44.263.617,59	1.107.625.595,64	20.815.830,75	1.358.593,71	2.405.857.418,17
PA	3.257.950.769,30	1.366.323,69	222.137.282,55	1.552.030.303,32	46.800.789,75	1.374.639,56	5.081.660.108,17
PB	2.552.683.317,99	991,38	4.175.996,65	835.538.417,59	3.083.437,57	830.881,47	3.396.313.042,65
PE	3.678.094.224,15	19,14	26.477.937,99	1.828.575.223,97	15.933.596,32	1.554.489,68	5.550.635.491,25
PI	2.303.486.331,05	1.380,64	687.071,08	640.826.173,13	3.235.196,32	1.014.283,13	2.949.250.435,35
PR	1.536.865.781,92	0,00	272.192.271,99	3.334.711.530,92	108.135.456,00	2.768.540,84	5.254.673.581,67
RJ	814.327.780,07	46.485,47	678.261.771,57	2.602.717.838,84	62.902.446,75	2.193.847,29	4.160.450.169,99
RN	2.226.994.849,42	69,63	3.264.595,99	658.792.537,39	3.883.951,57	820.365,23	2.893.756.369,23
RO	1.500.832.164,11	173.288,37	6.373.836,77	599.101.523,49	2.674.707,75	600.048,92	2.109.755.569,41
RR	1.322.316.504,30	0,00	189.235,17	318.174.352,74	410.124,00	315.818,17	1.641.406.034,38
RS	1.255.206.556,36	850,42	282.670.056,25	3.434.336.368,72	107.726.833,57	2.388.928,82	5.082.329.594,14
SC	682.186.746,72	37.799,21	185.142.963,13	1.745.194.516,82	38.516.799,75	1.564.032,04	2.652.642.857,67
SE	2.214.948.107,40	0,00	1.691.999,06	524.005.061,50	2.686.505,32	520.811,66	2.743.852.484,94
SP	533.041.683,68	57.577,36	714.768.011,63	15.382.647.674,80	0	333.995.805,00	16.972.196.001,62
TO	2.313.400.906,30	4.488,02	2.414.772,51	643.543.387,05	844.379,32	855.710,81	2.961.063.644,01
Total	53.304.168.348,97	3.437.069,98	3.573.840.064,65	52.534.652.462,82	1.075.394.857,09	43.190.335,17	110.534.683.138,68

Fonte: Tesouro Nacional (2012)

Os atuais critérios são suficientes? Isto é, atingiram o efeito de reduzir as desigualdades regionais? Estas questões serão analisadas a seguir.

1.2.3. Sistema de partilha (fluxos redistributivos) ou sistema de equalização?

Existem basicamente dois modelos de transferências redistributivas. O primeiro está fundado em variáveis macroeconômicas, tais como renda *per capita*, indicadores de pobreza, grau de desenvolvimento humano ou econômico e necessidade de infra-estrutura. O segundo, considerado mais moderno, é o sistema de equalização fiscal, baseado na capacidade de arrecadação *per capita* de cada estado. O sistema de equalização é mais refinado, por considerar, também, os custos e necessidades de cada estado.

Sérgio Prado (2006, p. 46) diferencia os sistemas de equalização dos fluxos redistributivos, da seguinte forma: “Enquanto um SE (sistema de equalização) avalia todas as fontes de recursos de cada jurisdição para chegar a um montante transferido que reduza as diferenças na receita final disponível das jurisdições, um FR (fluxo redistributivo) ignora totalmente as demais fontes de recursos dos governos receptores, definindo aportes com base num critério autônomo”.

No Brasil não se tem um sistema de equalização fiscal. Tem-se um sistema de transferências redistributivas de alguns impostos. Desconsidera outras fontes de recursos, carece de uma finalidade específica e ignora o esforço na arrecadação de tributos por cada unidade federativa. Também deixa de considerar as necessidades de cada localidade. Inclusive e por tais motivos, há quem enxergue que o sistema brasileiro acentua os desequilíbrios horizontais (REZENDE, 2006, p. 16).

De forma geral, os sistemas de equalização buscam igualar a capacidade de gasto (muitas vezes *per capita*) entre os estados.

O custo da provisão dos serviços públicos supera ao das receitas, exigindo-se um eficiente sistema de transferências intergovernamentais para cobri-lo. E as transferências verticais (entre o governo central e os subnacionais) são estabelecidas com o objetivo de reduzir as desigualdades horizontais (entre os próprios entes subnacionais), isto é, para fins de equalização.

De acordo com Sérgio Prado (2006, p. 29), um sistema de transferências deve possuir os seguintes elementos: a) definição de fonte de financiamento; b) definição dos parâmetros básicos acerca da distribuição de recursos; c) definição do critério de equidade a ser aplicado; d) definição de algum órgão público responsável pela sua operação.

Embora o Brasil não tenha instituído um sistema de equalização, possui um complexo sistema de transferências intergovernamentais, formado por um conjunto de normas, com diferentes formas de divisão das receitas e sob critérios variados. Carece-lhe, portanto, de uma orientação geral no sentido de um objetivo claro e definido, qual seja: atender ao princípio constitucional da redução das desigualdades regionais, o que sugere a necessidade de sua mudança.

Falta-lhe, portanto, uma diretriz. Cada parcela de partilha segue um critério próprio. Por isso carece no Brasil de um sistema de equalização ou de um critério fundamental capaz de partilhar os recursos em função de um objetivo claro.

Este objetivo é a redução das desigualdades regionais. E um sistema de equalização poderia buscá-lo, igualando a capacidade de gasto *per capita* de cada ente federado, estabelecendo um padrão mínimo na prestação de serviços públicos (de todos ou de alguns setores específicos, como saúde e educação, por exemplo) ou de equiparação da renda *per capita*, por exemplo.

Revisar o sistema exige uma ampla e complexa costura política. Desde a Assembleia Nacional Constituinte da Constituição Federal de 1988, formou-se um grupo de 292 parlamentares (de um total de 559) das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, acertados na mobilização de aumentar as transferências de recursos para suas regiões. Contudo, a definição de repartição foi deixada para depois, evitando divergências no interior deste grupo⁵. Então, os critérios explanados no capítulo anterior se encontram congelados desde 1988.

Em 1º de Junho de 2011, o STF julgou as ADI 3702, 2352, 1247, decidindo sobre o ICMS que o caráter nacional do tributo impõe a celebração de convênios interestaduais como pressuposto essencial para válida concessão, pelos estados-membros e pelo Distrito Federal, de isenções de incentivos fiscais para esse tipo de imposto, vedando-se a concessão de benefícios fiscais unilaterais. Foi uma importante decisão no sentido do federalismo cooperativo. Ao impedir a concessão de benefícios fiscais unilateralmente, obriga os estados a buscarem consenso.

⁵ BASTOS, Vânia Lomônaco e COSTA, Tânia Moreira da. Constituintes: Questões Polêmicas. Caderno CEAC/Unb, Ano 1, nº 2. Brasília: Editora Unb, p. 98

Estas questões denotam o prejudicial caráter competitivo do federalismo brasileiro, demandando a atuação do Senado Federal ou a instituição de mecanismos de resolução dos conflitos federativos, bem como a implementação de instrumentos suficientes à redução da tensão entre os entes federados, como a equiparação da capacidade de arrecadação (principalmente pela descentralização da atividade produtiva) entre os estados. Todas estas questões estão na agenda do país e são discutidas na construção do modelo de federalismo fiscal brasileiro, em especial nas transferências intergovernamentais, afinal “O tema do federalismo abraça as relações políticas, econômicas e financeiras entre União, os estados e os municípios” (OLIVEIRA, 2008, p. 16).

Logo, o modelo brasileiro se enquadra na classificação de um fluxo redistributivo, com necessidade de reforma, eis que desprovido de orientação geral. Existe, portanto, uma necessidade de equalização ou de reorientação do sistema de repartição de receitas tributárias ao objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais, insculpido no inc. III do art. 3º da Constituição Federal de 1988.

1.3 Identificação das deficiências do sistema brasileiro

O sistema brasileiro possui inúmeras deficiências. Estudos demonstram a insuficiência dos critérios de partilha, bem como a carência de uma finalidade a orientar todo o sistema.

AFONSO e VARSANO (2004, p. 295) estabelecem alguns parâmetros para avaliar a qualidade da tributação e de um sistema tributário. A avaliação se baseia no atendimento dos seguintes princípios: a) neutralidade, interferir o mínimo possível na atividade produtiva; b) equidade, buscando melhorar a distribuição de renda; c) produtividade, obtendo a melhor arrecadação sem a necessidade de estabelecer alíquotas excessivas; d) simplicidade, reduzindo os custos da administração tributária e do cumprimento das respectivas normas.

Destes parâmetros, dois aspectos se afiguram relevantes.

Em primeiro lugar, no tocante à equidade, o sistema de repartição de receitas tributárias brasileiro é ineficaz no quesito distribuição de renda. Os critérios estabelecidos são insuficientes para tal desiderato. Devido à insuficiência do critério renda *per capita*, a capital rica e populosa de um estado tem uma participação maior no FPM-capitais do que uma capital mais pobre e mais habitada de um estado mais rico (REZENDE, 2007, p. 71).

Outro exemplo das assimetrias geradas pela sua insuficiência foi mencionado por REZENDE (2006, p. 102):

Estados com renda *per capita* e densidade demográfica baixas, como a grande maioria dos que pertencem à Região Norte, se beneficiam das transferências do FPE, enquanto as transferências direcionadas para o SUS se concentram nos estados mais ricos e mais populosos.

O critério populacional também não se adequa à realidade de cada região. Também padece de grave deficiência ao desconsiderar o contexto local, as necessidades. Quer dizer, parte de uma análise superficial, desconsiderando os problemas locais. É polêmica entre os economistas a suposição de que os custos dos serviços públicos aumentam com a densidade populacional (PRADO, 2006, p. 139). Pelo contrário, o custo pode diminuir. Por exemplo: fica mais barato ao Estado custear um professor para ministrar aula para 50 alunos do que para 4 alunos. O custo é repartido em uma base maior da sociedade.

Assim como o critério renda *per capita*, o critério populacional também é insuficiente. São critérios quantitativos e não qualitativos. Isso por desconsiderar o grau de urbanização, a densidade demográfica, o perfil etário dos habitantes e a concentração de pobreza (REZENDE, 2009, p. 26).

Entre os especialistas, existe uma quase unanimidade na necessidade em se rever os critérios do sistema de partilha de receitas (REZENDE, 2007, p. 86). A Esse respeito, veja-se a lição de Sol Garson (GARSON, 2009, p. 29):

Desigualdades inter e intra-regionais de renda podem ter seus efeitos amenizados por uma adequada estrutura de repartição de receitas públicas, que confira às diversas unidades da federação capacidade de gasto similar. No Brasil, no entanto, as regras de partilha de receitas tributárias instituídas pela Constituição de 1988 resultaram na ampliação dos desequilíbrios horizontais. Junte-se a isto a falta de integração destas regras com os critérios estabelecidos pelas novas transferências reduzindo ainda mais a possibilidade de utilizar

o mecanismo de transferências intergovernamentais para minimizar as desigualdades.

Logo, os critérios atualmente estabelecidos são insuficientes à melhor distribuição de renda.

Em relação à simplicidade, o sistema brasileiro de transferências intergovernamentais é considerado uma “colcha de retalhos” (PRADO, 2006, p. 34), instituído por agregação de diversas formas de transferências, desprovidas de uma orientação geral. Os fluxos de recursos são independentes uns dos outros. São diferentes regras que definem a forma de divisão dos fundos constitucionais (REZENDE, 2006, p. 97). A multiplicidade de fontes e a sobreposição de distintas lógicas são as causas dos desequilíbrios.

Para melhorar os atributos equidade e simplicidade do sistema brasileiro, seria preciso estabelecer uma orientação geral quantos aos critérios de repartição em prol de um mesmo objetivo. O objetivo já está previsto no inc. III do art. 3º da CF/88, qual seja: reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Além disso, no sistema brasileiro de partilha de recursos, há carência de informações sobre qual seria o valor necessário para realizar o ajuste vertical; quais os custos dos serviços públicos em cada região; quais os impactos do sistema no crescimento do PIB e IDH; etc.

Quando faltam informações suficientes ao estabelecimento de um sistema voltado à redução das desigualdades, adota-se o critério *per capita*, tal como se faz na Índia em relação aos recursos devidos aos governos locais (municipais) (PRADO, 2006, p. 314). Mas o critério *per capita* é considerado insuficiente. Desconsidera as características geográficas, climáticas, sanitárias, os custos e as necessidades de cada localidade e o grau de desenvolvimento de cada região. Estas características determinam as necessidades específicas de cada localidade e precisam ser consideradas na repartição de receitas tributárias.

Nos estudos realizados por Prado, Quadros e Cavalcanti em 2003 (citado por REZENDE, 2006, p. 98) foram constatadas grandes diferenças na capacidade de financiamento de estados de uma mesma região. O orçamento *per capita* do Maranhão é pouco mais da metade do de Sergipe e o do Pará menos de 1/4 do de Roraima. Tais estudos refletem a desordem do federalismo fiscal brasileiro, demonstrando a incapacidade do governo federal em articular

a atuação de todo o setor público em prol da adoção de um critério suficiente à redução das desigualdades.

Como se percebe, os critérios atualmente estabelecidos não estão orientados para o objetivo fundamental do sistema de partilha de receitas intergovernamentais, qual seja: reduzir as desigualdades sociais e regionais, nos termos do inc. III do art. 3º da CF/88.

A rigidez na definição dos critérios também é apontado como uma das deficiências no sistema de repartição de receitas tributárias brasileiro (REZENDE, 2009, p. 26). Dentre os problemas gerados, pode-se citar: impossibilidade de revisão a curto ou médio prazo; dificuldade nas negociações para redefini-los, por exigir quórum de emenda constitucional; impedir o atendimento de necessidades mais urgentes.

A transferência de recursos é meio e não fim. Sua finalidade é de prover os entes de padrões mínimos de serviços públicos, constituindo a base para o desenvolvimento da região pelos seus próprios meios, com a redução das desigualdades. De acordo com SANTOS e BARBOSA (1987, p. 123):

(...) do total da receita tributária dos municípios brasileiros, mais de 70% são arrecadados pelos municípios da região Sudeste e que, excluindo-se a arrecadação dos municípios da região Sul (cerca de 15%), os demais arrecadam em torno de 10%.

Ao fim, deve-se orientar para o fortalecimento das bases tributárias de cada localidade, diminuindo, com o tempo, a concentração da atividade produtiva (e, por conseqüência, da arrecadação) em concomitância com a diminuição da dependência do orçamento à complementação fiscal.

A transferência de recursos tributários precisa vir acompanhada de políticas nacionais de descentralização da atividade econômica, fortalecendo as bases tributárias das regiões mais carentes.

Muitos municípios não exercem plenamente sua capacidade de arrecadação tributária em razão do ônus político (a tributação acarretará uma diminuição patrimonial dos eleitores), da pequena participação financeira (pouco significado da cobrança de IPTU (SANTOS e BARBOSA, 1987, p. 125), por exemplo) e da carência de estrutura administrativa de cobrança. Mas o

fator principal do déficit na arrecadação é a própria ausência de base a ser tributada⁶.

Ademais, o federalismo fiscal brasileiro possui um traço marcante: o aumento nas transferências diretas de recursos federais para os municípios, com conseqüente redução da capacidade dos governos estaduais de coordenarem políticas públicas em seu território (REZENDE, 2006, p. 97). Em 2000, dos R\$ 66,7 bilhões repassados aos governos subnacionais, 53% foram para os municípios (PRADO, 2006, p. 32). Desse total, 61% são livres de qualquer condicionalidade, demonstrando a independência política para o recebimento destes valores.

Na relação entre os estados, estes se valem das renúncias tributárias para atrair maiores investimentos e geração de emprego. Os estados menos desenvolvidos precisam conceder maiores vantagens para compensar a falta de mão de obra qualificada, infraestrutura, mercado consumidor e renda. Isso gera uma tendência de auto anulação dos benefícios da atração da atividade produtiva quando acirradas as concorrências. Geralmente, os estados mais ricos (dotados de melhor infraestrutura) conseguem atrair as empresas. Impostos sobre atividade econômica, profissões, propriedade imobiliária e terras são atribuídos, geralmente, a governos locais e intermediários. Estes impostos dificilmente chegam a 10% dos recursos totais do país. Os impostos que compõem quase 90% da carga tributária são: renda, vendas/IVA (PRADO, 2006, p. 410).

Existem reclamos de que os aglomerados urbanos concentram população e problemas, demandando crescente atuação dos poderes públicos municipais cuja capacidade é limitada. Duas condições são levantadas pelos especialistas para uma melhor descentralização fiscal: menor dependência de transferências federais ou estaduais e condições para que se aumente o *accountability* (REZENDE, 2006, p. 22).

⁶ Em reportagem publicada na Folha de São Paulo, em 17/10/2013: “Dados reunidos no mês passado pelo Tesouro Nacional mostram que, de um total de 4.581 municípios com dados disponíveis, 2.546 (56%) geraram menos de 10% de suas receitas no ano passado. Um levantamento feito pela Firjan (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) sobre o ano de 2011 mostrou que, em 84% das prefeituras do país, os repasses estaduais e federais respondiam por mais de 80% das receitas”.

Link: <http://dinheiropublico.blogfolha.uol.com.br/2013/10/17/em-mais-da-metade-dos-municipios-receitas-proprias-nao-chegam-a-10-do-orcamento/>, acessado em 06/06/2014, às 10:55h.

Argumenta-se que as transferências intergovernamentais geram acomodação nos estados mais necessitados, acarretando menor eficiência na arrecadação. O contra argumento se baseia na concentração da atividade produtiva industrial em determinadas regiões brasileiras. Neste cenário, as demais ficam prejudicadas, com menor arrecadação e maior dependência das transferências intergovernamentais. Para consolidar suas bases tributárias próprias é fundamental a descentralização da atividade produtiva. Os Estados mais ricos têm bases tributárias mais amplas e, portanto, maiores receitas tributárias, dependendo menos da repartição de receitas.

Para reverter esse quadro é preciso aumentar as bases tributárias dos estados mais pobres, através da descentralização da atividade produtiva. Nesse mesmo sentido, REZENDE afirma que “Talvez a melhor solução esteja na melhoria da infraestrutura, de forma a permitir o deslocamento dos fatores de produção para as regiões mais promissoras” (2006, p. 57). Em suma, as regiões mais pobres arrecadam menos não por “preguiça fiscal”, mas por carência de base tributável.

A premissa de que a ausência de instrumentos de socorro federal conduziriam à estados mais equilibrados fiscalmente se esbarra na evidente desigualdade regional brasileira. Estados não industrializados com fortes demandas na prestação de serviços públicos são incapazes de obter auto suficiência.

Outra deficiência do sistema brasileiro é a rigidez na destinação de recursos. O alto grau de recursos transferidos destinados a uma finalidade específica implica em menor discricionariedade pelo gestor, impedindo a alocação de recursos de acordo com as necessidades e prioridades locais.

Várias medidas tomadas pelo governo Federal destinaram percentagens de recursos públicos estaduais e municipais ao atendimento das políticas públicas específicas de saúde e educação (FUNDEF, FUNDEB, PSF, EC nº 19/98). Basicamente, tais políticas se resumem à contratação dos profissionais da área, cuja necessidade pode não coincidir com a demanda local. Como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impõe restrições com gastos de pessoal, fica o prefeito impedido de atender às necessidades e/ou prioridades locais, sendo-lhe vedado utilizar o recurso público para fins diversos da contratação, sob pena de desrespeito à LRF e sanção civil e criminal (MIRANDA, p. 225).

O Senado Federal tem a missão constitucional de representar os estados federados. Logo, incumbe-lhe a função de instância mediadora dos conflitos federativos. Não obstante, boa parte dos especialistas defende a necessidade de se instituir mecanismos ou instâncias de resolução dos conflitos federativos (REZENDE, 2006, p. 76). Talvez seja melhor aprimorar as instâncias já existentes, bem como os processos de negociação, visto que o Congresso Nacional (no Senado Federal) já exerce a função de articulação entre os estados da federação (REZENDE, 2009, p. 49).

Fernando Rezende (2009, p. 106) aponta os principais problemas no regime de transferências de recursos intergovernamentais: a) ênfase na garantia de recursos sem a correspondente preocupação com a obtenção de resultados; b) excessiva rigidez das normas, dificultando sua adaptação a mudanças cada mais vez rápidas da dinâmica socioeconômica; c) falta de aderência dos critérios de repartição de recursos financeiros à correspondente repartição das demandas que precisam ser atendidas; d) baixa autonomia no uso dos recursos transferidos (rigidez na destinação dos recursos); e) fragilidade dos incentivos à cooperação na gestão dos serviços, e, pode-se incluir mais algumas: f) a falta de harmonização dos critérios de repartição em torno de um objetivo definido, o que configura a “colcha de retalhos”; g) critérios insuficientes; h) ausência de políticas complementares em prol da descentralização da atividade produtiva; i) necessidade de atuação mais eficiente da instância mediadora de conflitos (no caso, o Senado Federal).

Em suma, o sistema brasileiro de repartição de receitas tributárias está distante do que se qualifica como um bom sistema tributário, na definição de AFONSO e VERSANO. Superar essas deficiências foi o desafio da Assembleia Nacional Constituinte.

CAPÍTULO II - O Federalismo Fiscal Brasileiro e Experiências Internacionais

Este capítulo discute as relações entre os entes federados que estabelecem o impacto no modelo de repartição de receitas tributárias. Primeiramente, traz-se um breve histórico da evolução das federações. Em seguida, enfrenta-se a questão da centralização ou descentralização e se apresenta um quadro relacionando o federalismo fiscal brasileiro e as desigualdades regionais.

Em seguida, analisam-se algumas experiências internacionais, enfocando-se os casos da Alemanha, Canadá e Austrália, eis que bem sucedidos no enfrentamento das desigualdades regionais, a partir das contribuições teóricas de Sérgio Prado. O estudo desses casos se justifica à medida em que se entende melhor as condições político-institucionais que propiciam mudanças nas políticas públicas em prol de soluções aos problemas históricos.

2.1. Federalismo Fiscal Brasileiro

O federalismo fiscal tem direta relação com o sistema de repartição de receitas tributárias. A importância dos estudos sobre os mecanismos de distribuição de receitas é reforçada quando em discussão as questões federativas (OLIVEIRA, 2008, p. 20).

2.1.1. Breve histórico

“O termo federal vem do Latim *foedus*, que significa pacto, convivência entre autonomia (*self-rule*) e interdependência (*shared rule*)” (GARSON, 2009, p. 21).

O federalismo foi criado no final do século XVIII para reunir as trezes colônias americanas, recém emancipadas da Inglaterra. Enquanto nos Estados Unidos o movimento foi centrípeto (de fora para dentro), no Brasil o movimento foi inverso, havendo a descentralização promovida a partir do Estado Unitário.

Federalismo pressupõe cooperação entre os entes federados, por intermédio da União. Harmonizar tais entes é a sua finalidade, solucionando as tensões naturalmente geradas.

O federalismo cooperativo é considerada a melhor forma de organização nos países marcados por grandes diferenças de renda e infraestrutura. Isso por permitir a transferência de recursos dos estados mais ricos aos mais pobres. A revisão do sistema de partilha das receitas tributárias pode ser utilizada como forte instrumento de incentivo à cooperação (REZENDE, 2007, p. 163).

Um dos principais fatores que obstaculizam maior cooperação entre as regiões brasileiras é seu alto grau de desigualdade (GARSON, 2009, p. 29). Logo, esta redução é condição à construção do federalismo cooperativo.

Vários países adotaram como prioridade a redução das desigualdades regionais, reservando recursos federais para atingi-la. Assim foi na Grande Depressão norte-americana, sob a presidência de Roosevelt. Na Alemanha no período pós-queda muro de Berlim. O Brasil precisa assumir essa prioridade nas atitudes governamentais. Naqueles dois países se buscou construir um modelo de federalismo cooperativo (GARSON, 2009, p. 32).

Um dos pilares do federalismo é a descentralização. Do ponto de vista fiscal, pressupõe a autonomia de cada ente. Esta autonomia será tanto mais quanto houver bases tributáveis. Logo, as regiões economicamente mais desenvolvidas são mais independentes no aspecto fiscal, pois pouco dependem da repartição de receitas tributárias.

A história brasileira é rica em experiências de centralização e descentralização. São as chamadas sístoles e diástoles do federalismo.

No Brasil colônia, fez-se, primeiramente, a divisão territorial em capitanias hereditárias. Porém, em 1549, com a instituição do governo geral, a Coroa resgata as capitanias doadas (PRADO JÚNIOR, 2007, p. 14). Essa opção de um império unitário foi determinante para a unidade territorial brasileira, dispensando o federalismo naquele momento.

Contrariamente ao que se via na Europa com as cidades florescendo no período pós-feudalismo, a administração municipal não provinha de uma base urbana. Isso porque o forte predomínio dos proprietários rurais excluía toda a população urbana do poder das câmaras municipais (PRADO JÚNIOR, 2007, p. 31).

A partir de meados do século XVII se verifica uma alteração do eixo do poder político. Desloca-se do proprietário rural, e em consequência da câmara municipal, para a Coroa Portuguesa.

Logo após a Constituição Federal de 1824, legislou-se sobre a repartição de receitas entre o governo central, as províncias e os municípios, conforme lição de FAUSTO (2010, p. 163):

Atribuiu-se às Assembléias Provinciais competência para fixar as despesas municipais e das províncias para lançar os impostos necessários ao atendimento dessas despesas, contanto que não prejudicassem as rendas a serem arrecadadas pelo governo central. Essa fórmula vaga de repartição de impostos permitiu às províncias a obtenção de recursos próprios, à custa do enfraquecimento do governo central.

O período regencial de 1831 a 1840 foi um dos mais agitados do ponto de vista do federalismo. Isso porque o centro do debate político “foi dominado pelos temas de centralização ou descentralização do poder, do grau de autonomia das províncias (...)” (FAUSTO, 2010, p. 161).

Nesse período os proprietários rurais readquirem supremacia, na esteira do movimento constitucionalista. Por um lado, os latifundiários foram os atores principais da Independência e do movimento constitucionalista; por outro, isso não gerou fortalecimento dos municípios, pois não havia uma base urbana letrada. As vantagens políticas e econômicas se concentraram nas mãos dos proprietários rurais, sem a participação da sociedade (PRADO JÚNIOR, 2007, p. 56).

A ideia de descentralizar o poder deu força às Revoluções deste período: Revolução Praieira em Pernambuco (1848), Guerra dos Farrapos no Rio Grande do Sul (1836-1845), Cabanada em Pernambuco (1832-1835), Balaiada no Maranhão (1838-1840), Sabinada.

Rui Barbosa é considerado o “pai fundador” do federalismo brasileiro (CAMARGO, 2001, p. 321). A Constituição de 1891 tinha como principais diretrizes o federalismo e a descentralização. “O ideal federativo então propalado retratava o velho sonho, idealizado pelos diversos movimentos regionalistas fracassados, como a Revolução de 1817, a Revolução Praieira e outros” (CAMARGO, 2001, p. 319). Porém, refletiu uma experiência mal

sucedida de descentralização, resultando no fortalecimento das oligarquias locais, devido ao excesso de liberdade, em especial legislativa, dos estados.

Já em 1930-1937, o poder foi centralizado, sob o regime ditatorial, em resposta à experiência anterior. Contudo, Vargas nomeou os interventores locais, buscando criar uma nova geração de políticos estaduais, mais próximos do governo federal e distantes do modelo oligárquico da República Velha (CAMARGO, 2001, p. 314). Assim, conseguiu quebrar a política do “café com leite”, reincorporando o Nordeste e o Sul, bem como valorizando o Centro-Oeste e o Norte (CAMARGO, 2001, p. 315).

A reforma tributária de 1967 ampliou o volume das transferências automáticas. Mas, posteriormente, foram transformadas em transferências voluntárias, submetida à decisão federal. A partir desse período, os prefeitos iam solicitar recursos com o “pires na mão”. De acordo com REZENDE (2009, p. 140):

O modelo de federalismo fiscal concebido em 1967 constituía, portanto, uma plataforma que se assentava em quatro pilares de igual dimensão, que lhe davam sustentação: o reforço da capacidade tributária própria de estados e municípios, com a criação do ICM na competência dos estados e do ISS na competência dos municípios;

- A instituição de um regime de transferência de receitas a unidades da federação dotadas de base econômica insuficiente para gerar recursos próprios em nível adequado às respectivas necessidades – a compensação tributária;
- A manutenção de fundos fiscais vinculados a investimentos na infraestrutura básica (transportes, energia e comunicações) sustentados por tributos específicos e voltados para a cooperação federativa nas prioridades da política de desenvolvimento;
- A parceria entre o setor público e privado, via incentivos fiscais, com vistas à redução das desigualdades regionais de desenvolvimento.

Durante o regime militar, o Pacote de Abril (13 de Abril de 1977) reforçou a representação do Norte e do Centro-Oeste no Congresso Nacional, ao permitir a renovação de dois terços do Senado Federal através da nomeação de “senadores biônicos” pela Presidência da República. Esse reforço facilitou a integração política da Amazônia, “sobre a qual, para muitos, paira ainda a ameaça de desintegração territorial ou de separatismo” (CAMARGO, 2001, p. 316).

Com a redemocratização, a bandeira da descentralização é assumida e a assembleia nacional constituinte busca retornar aos estados o poder que haviam tido na Primeira República (1889-1930) e na primeira democracia (1945-1964). A ascensão dos municípios à categoria de ente federado retrata essa intenção do constituinte, atendendo ao pleito do movimento municipalista. Assume expressamente a missão de reduzir as desigualdades regionais, com a parceria entre os três níveis de governo, através dos sistemas de repartição de receitas tributárias e os convênios, como previsto no inc. III do art. 3º da Constituição Federal.

Os municípios assumiram competências novas, com maior importância na condução das políticas públicas. Em contrapartida, para viabilizar o atendimento das novas funções constitucionais, tornou-se necessário aumentar o volume de recursos transferidos em seu favor. Por outro lado, perderam-se alguns relevantes fundamentos do modelo de 1967, tais como, a equalização fiscal, a cooperação financeira e a continuidade de uma política regional (REZENDE, 2009, p. 141).

A Constituição Federal de 1988 buscou a descentralização fiscal, fortalecendo as bases tributárias municipais, mediante o aumento na proporção de repasses (do ICMS, do ITR, do IPI, do aumento da proporção da transferência de IR e IPI para o fundo de participação), a possibilidade de instituição de ITBI, a possibilidade de cobrança progressiva do IPTU. A base tributária estadual também foi acrescida com várias medidas: aumento da base do ICMS, progressividade do imposto sobre heranças e doações, aumento da distribuição dos recursos de IPI e IR aos fundos de participação. Por outro lado e em um primeiro momento houve uma perda da arrecadação federal. Porém, logo foi recuperada com a instituição das contribuições previdenciárias, as quais não se submetem às regras de rateio com outros entes.

Embora a CF/88 tenha aumentado a descentralização, verifica-se, por outro lado, maior intervenção do governo federal na alocação dos recursos públicos de outras esferas governamentais. Manteve-se a centralização tributária e descentralização de encargos.

A relevância de um eficiente sistema de repartição de receitas tributárias se destaca. Em 1986, a região Nordeste recebeu mais recursos dos fundos de participação do que conseguiu arrecadar de ICM (BASTOS, 1987, p. 98).

Com o fim da hiperinflação e para a estabilização macroeconômica, o governo fez uso da dualidade do sistema tributário, a qual consiste na existência de um sistema tributário diferenciado para os tributos em geral e, outro, para as contribuições sociais. Atualmente, a arrecadação resultante das contribuições sociais supera a dos tributos.

Vale ressaltar que as receitas decorrentes da arrecadação das contribuições não são incluídas no sistema de transferências intergovernamentais. Houve, portanto, um aumento da carga tributária sem o consequente repasse às entidades federativas, com a redução da participação dos governos subnacionais nas receitas advindas com esse aumento. Este modelo resulta em alta concentração de recursos no governo federal.

“Dada a desigualdade na distribuição espacial da renda e da riqueza no país, o equilíbrio entre responsabilidades e recursos na federação requer uma adequada sintonia entre a repartição de competências para tributar e a redistribuição de recursos fiscais promovida via transferências” (REZENDE, 2009, p. 16).

O compromisso constitucional firmado pela federação de universalizar os direitos básicos de cidadania, mediante a cooperação intergovernamental na efetivação dos programas sociais ainda não foi implementado (REZENDE e CUNHA, 2005, p. 12).

Com a análise histórica do modelo de federação brasileiro, verifica-se a necessidade de transformá-lo em um sistema federativo de cooperação. E a recuperação da cooperação intergovernamental pressupõe revisar o sistema de partilha de receitas (idem, p. 57). “É matéria do federalismo fiscal proporcionar o equilíbrio entre os meios financeiros e os fins estabelecidos pela Constituição, para os entes federados” (LOPES FILHO, 2003, p. 138).

2.1.2. Centralizar ou descentralizar?

Ao longo da história nacional, o federalismo brasileiro passou por movimentos de centralização e outros de descentralização. Ou seja, períodos de maior e outros de menor concentração de Poder Federal.

Trata-se de um debate perene promovido por duas coalizões opostas. De um lado, estados mais ricos postulam maior autonomia para arrecadar e

utilizar seus gastos, enquanto que os outros, mais necessitados, não se mobilizam em prol de tal desiderato. Com a concentração de maior poder fiscal na União, permite-se a adoção de programas de transferências de recursos aos estados menos robustos financeiramente.

A União, através do governo federal, atraiu para si a atribuição de redução das desigualdades regionais e sociais. Para fazer frente a tal missão, a concentração dos recursos arrecadados se demonstra relevante. Assim se consegue buscar a equalização da capacidade de gasto entre seus entes federativos, evitando que estados mais pobres imponham uma tributação mais pesada sobre seus cidadãos para oferecer o mesmo nível de serviços de um estado mais rico, quando isso for possível. Não obstante a tendência mundial de descentralização dos encargos administrativos, a centralização dos principais impostos na esfera federal é visto como necessário à eficiência do sistema tributário.

Acerca do redesenho do pacto federativo brasileiro, REZENDE afirma que “a descentralização deve ser a regra na função alocativa (teoria da descentralização de Oates, 1972)⁷ e que funções distributivas e estabilizadoras devem estar majoritariamente a cargo do governo central, com os governos subnacionais exercendo ações complementares” (2006, p. 28).

Como constatou Sérgio Prado (2006, p. 36):

No período recente, em muitos países, o forte impulso à descentralização tem levado a reivindicações crescentes dos estados mais ricos no sentido de ampliar a *devolução*, ou seja, permitir que eles se apropriem de parcela maior da ‘sua’ receita, o que implica necessariamente reduzir os recursos redistributivos cedidos aos estados mais pobres ou reduzir na mesma proporção os gastos diretos do GC (governo central).

Em outras palavras, “Para que o governo central possa reduzir as disparidades e implementar projetos nacionais, tem que se apropriar de parcela maior da receita fiscal, de forma a devolvê-la às jurisdições subnacionais segundo critério pertinentes” (PRADO, 2006, p. 21), ou seja, redistributivos. Afinal, “quanto mais se descentraliza, de menos instrumentos dispõe o governo federal para exercê-las” (REZENDE, 2006, p. 29).

⁷ A teoria da descentralização de Oates defende que todas as tarefas públicas deveriam ser providas principalmente pelas esferas locais de governo. Remanescendo o papel dos governos central e estaduais à mero caráter subsidiário.

Sérgio Prado (2006, p. 210) cita um especialista canadense cuja afirmação se aplica perfeitamente ao caso brasileiro:

Nem o setor privado, nem as províncias têm um mandato ou um interesse em promover e alcançar alguma medida de equidade para cada canadense em todo o país. A única entidade que tem a responsabilidade de perseguir esse objetivo, e que pode ser chamada a prestar conta por isso, é o governo federal (YALNIZYAN, A., 2002).

A garantia de serviços públicos uniformes é condição para a formação de uma Nação harmônica, mais igualitária e justa. Esse dever está assumido na Constituição Federal e é a forma de reduzir as tensões federativas.

Em 1975, o mapa mundial era integrado por 160 países. Atualmente, por força dos movimentos separatistas, tem-se 200. O agravamento das disparidades regionais abre espaço para as tensões, gerando dúvidas sobre as vantagens de pertencer a uma federação e estimulando movimentos separatistas. É preciso, portanto, manter a coesão, amenizando as forças centrífugas resultantes das acentuadas desigualdades (REZENDE, 2006, p. 59). Uma das formas de se manter a unidade federativa é instituir um sistema de transferências intergovernamentais baseado na solidariedade nacional.

Quanto mais se descentraliza a tributação, conferindo-a aos entes subnacionais, maiores serão as disparidades entre eles. Isso porque os estados mais pobres prestarão serviços públicos em níveis inferiores, em decorrência da sua menor capacidade de receita. A provisão dos serviços públicos depende da capacidade de gestão local e da capacidade de tributação (e, conseqüentemente, arrecadação).

Como afirmado por OLIVEIRA (2008, p. 20):

O problema não parece ter sido a descentralização em si, mas sim a forma como foi realizada, pois não houve uma consolidação de um modelo de federalismo fiscal assegurador de uma sincronia entre oferta de recursos e demandas sociais (...)

Note-se, nesse sentido, que uma maior descentralização de competências privilegia estados e municípios economicamente fortes em detrimento da força das transferências da União em direção aos entes subnacionais mais fracos.

Descentralizar em excesso obstrui a coordenação central. Como já percebeu REZENDE (2006, p. 54):

Com a centralização tributária aumentam os desequilíbrios verticais e, em tese, a capacidade do governo central para implementar políticas de desenvolvimento regional ou ampliar a transferência de recursos para estados e municípios com essa finalidade.

Não obstante, são conhecidas algumas vantagens indicadas por especialistas na descentralização tributária, tais como: serviços públicos adequados às necessidades, maior responsabilização dos governos locais (REZENDE, 2006, p. 60).

A importância de se centralizar a administração dos recursos públicos tributários permite ao governo central elaborar políticas públicas de equalização. A atuação independente dos governos subnacionais é insuficiente à redução das disparidades, pois “as diferentes capacidades econômicas entre jurisdições determinam diferentes níveis de serviços ao pequeno custo, e a igualdade de custos e de benefícios não pode ser obtida pela ação autônoma dos governos subnacionais” (PRADO, 2006, p. 44).

Dadas as acentuadas disparidades regionais brasileiras, um sistema baseado na maior centralização da arrecadação tributária parece mais adequado para cumprir a função constitucional de reduzi-las, segundo os autores citados.

A União precisa concentrar recursos para viabilizar projetos de âmbito nacional, robustecendo o orçamento das regiões menos favorecidas e implementando políticas públicas efetivas. Do contrário, os estados mais ricos permanecerão com volume expressivo de recursos em acentuadas diferenças aos outros.

2.1.3. A persistência das desigualdades regionais

Os atuais critérios são suficientes? Isto é, atingiram o efeito de reduzir as desigualdades regionais? Estas questões serão analisadas a seguir.

A qualidade da tributação e de um sistema financeiro se baseia no atendimento aos princípios basilares: a) neutralidade, interferir o mínimo possível na atividade produtiva; b) equidade, buscando melhorar a distribuição de renda; c) produtividade, obtendo a melhor arrecadação sem a necessidade de estabelecer alíquotas excessivas; d) simplicidade, reduzindo os custos da

administração tributária e do cumprimento das respectivas normas (AFONSO e VARSANO, 2004, p. 295).

Na assembleia nacional constituinte da Constituição Federal de 1988, formou-se um grupo de 292 parlamentares (de um total de 559) das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, acertados na mobilização de aumentar as transferências de recursos para suas regiões. Contudo, a definição de repartição foi deixada para depois, evitando divergências no interior deste grupo (BASTOS e COSTA, 1987, p. 98).

No Brasil não existe uma diretriz no sistema de repartição de receitas tributárias a orientar cada um dos critérios estabelecidos. Cada tributo segue uma lógica de partilha baseada em um critério próprio. Por isso carece no Brasil de um sistema de equalização ou de um critério fundamental capaz de partilha.

O sistema de equalização pretende igualar a capacidade de gasto, a prestação de serviços públicos (todos ou setores específicos, como saúde e educação, por exemplo) ou a renda *per capita*, a título exemplificativo.

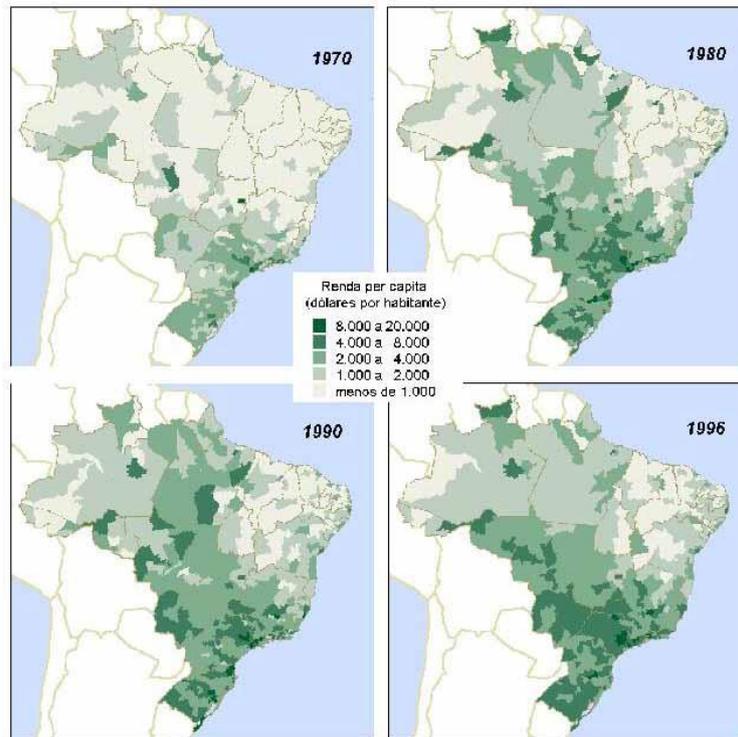
Desde a vigência dos atuais critérios – 1988, é possível fazer uma análise sobre a desigualdade entre as regiões brasileiras, tanto do ponto de vista do PIB quanto do IDH. Seja qual for o índice utilizado, existe uma clara linha divisória no Brasil que o divide ao meio horizontalmente.

Há uma clara divisão entre duas realidades completamente diferentes, tanto no desenvolvimento econômico (medido pelo PIB) quanto socioeconômico (medido pelo IDH).

O processo de industrialização concentrado na região Sudeste resultou em altas taxas de crescimento do seu PIB – Produto Interno Bruto, desde o início da década de 1920. No Mapa 2 a seguir se demonstra o crescimento excludente da renda *per capita* no Brasil nas décadas de 1970, 1980, 1990 e 1996.

Mapa 2 – PIB por microrregião

MAPA 3 - PIB POR MICRORREGIÃO



Fonte: Banco Central do Brasil.

O crescimento do PIB no período acima delineado foi consequência do processo de industrialização. Como se vê, concentrou-se nas regiões Sudeste e Sul, com tendência de ascensão da região Centro-Oeste. Por outro lado, há forte exclusão das regiões Norte e Nordeste. Essa avaliação comprova os efeitos perniciosos da ausência de um plano regional de desenvolvimento e a necessidade de descentralização da atividade produtivo-industrial.

Porém, no Boletim Regional publicado pelo Banco Central do Brasil em 2009, traz a informação de que o crescimento da renda *per capita* das regiões Norte e Nordeste foi de 4,1% e 3,2%, respectivamente. Superou as demais regiões (Sudeste: 1,8%; Sul: 1,2% e Centro-Oeste: 2,3%⁸).

Considerando o período de 1991 a 2007, “a região Nordeste registrou o maior crescimento do indicador, 24,6%, seguindo-se a região Norte com 16,7%, enquanto no Centro-Oeste, Sul e Sudeste as expansões atingiram 14,6%, 13% e 12,5%, respectivamente (...)”⁹

À primeira vista e superficialmente, poder-se-ia afirmar pelo crescimento superior das regiões Norte e Nordeste em detrimento das demais,

⁸ Fonte: IBGE, elaboração Banco Central do Brasil:
http://www.acinh.com.br/download/boletimBCB_050409.pdf

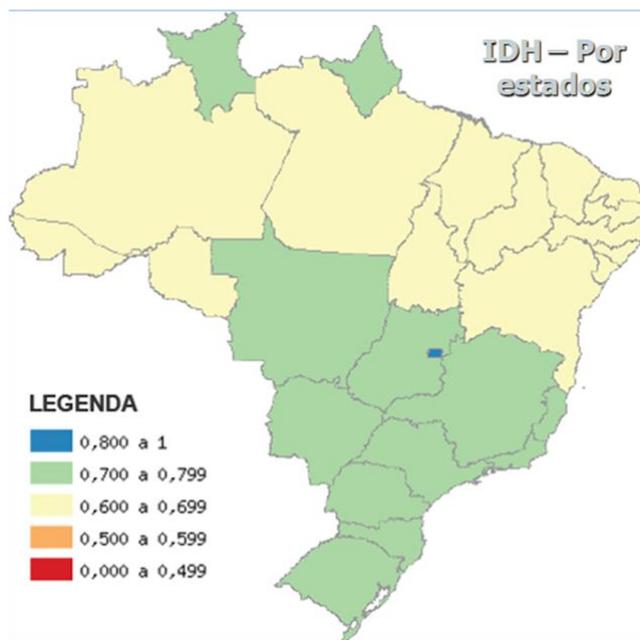
⁹ <http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2009/01/br200901b1p.pdf>

demonstrando um movimento de descentralização. Contudo, a análise de tais variáveis precisa ser completa e considerar inúmeros fatores, tais como: a escassez populacional, os números absolutos de crescimento em comparação com outros estados (afinal, crescimento de 100% de 1 é diferente de 100% de 10.000). É lógico que as regiões menores tenderão a crescer a taxas superiores, o que não significa existir um movimento generalizado de equalização nacional.

Como reflexo do processo de desenvolvimento econômico concentrado em uma parte do território nacional, os frutos do processo de industrialização se restringiram à esta mesma parte: melhor nível educacional, formação de mercado consumidor interno, melhoria de renda, emprego e aplicação da legislação trabalhista ao meio urbano, melhoria da infraestrutura das cidades (energia elétrica, água encanada, saneamento básico), melhoria do acesso e escoamento de pessoas e produtos (porto, aeroporto, estradas, ferrovias). Gerou-se, portanto, um ciclo virtuoso, mas restrito a uma área territorial do país.

Para medir tais fatores se adota o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, cujos índices seguem a mesma tendência do PIB. Isto é, índices mais altos nas regiões Sudeste e Sul, com tendência de crescimento na região Centro-Oeste. A seguir, o Mapa 3 demonstra esta conclusão.

Mapa 3 – Índice de Desenvolvimento Humano no Brasil



Fonte: PNUD (2013)

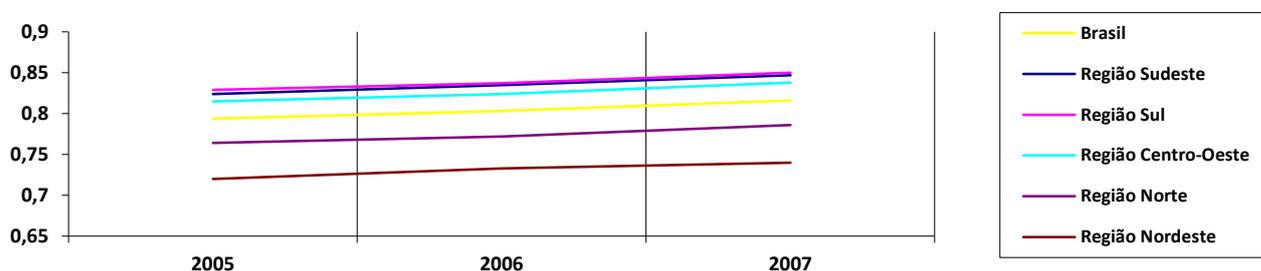
Na análise do desenvolvimento, o IDH é considerado um índice mais completo que o PIB por incluir a educação, riqueza, mortalidade infantil e expectativa média de vida nas variáveis de seu cálculo. De 0 a 0,499 o índice é considerado baixo. De 0,500 a 0,799 é médio. E, entre 0,800 e 1 é considerado alto. A média brasileira superou 0,800, incluindo-se o país dentre os países com alto índice de IDH.

No Boletim Regional do Banco Central do Brasil, publicado em Janeiro de 2009, consta que:

Distrito Federal, Santa Catarina e São Paulo permanecem apresentando os melhores IDH, contrastando com os resultados relativos a Alagoas, Maranhão e Piauí. Em particular, a persistência das disparidades regionais também é evidenciada em termos de desenvolvimento humano: os estados do Nordeste são os que continuaram a ocupar as nove piores colocações, enquanto os estados do Norte permaneceram nas sete piores colocações seguintes¹⁰.

Embora o país tenha, de forma geral, melhorado nas condições sócio-econômicas, a distância entre as regiões se mantém ao longo da história. Todas as regiões melhoraram, mas não há tendência de um movimento de convergência e equidade. Quer dizer, uma pessoa residente na região Sudeste, Sul ou Centro-Oeste vive em condições bem melhores em relação àquela do Norte ou Nordeste. E parece que assim continuará enquanto se mantiver a mesma forma de desenvolvimento. Tais afirmações encontram eco no gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Evolução do IDH no Brasil, a partir das regiões



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do PNUD.

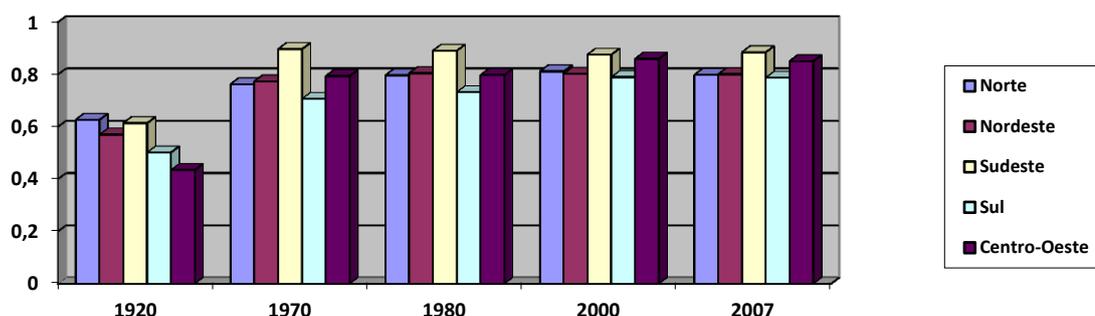
As regiões com melhores índices de IDH são exatamente aquelas já industrializadas plenamente, as quais concentram a maior parte do PIB, quais

¹⁰ <http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2009/01/br200901b1p.pdf>

sejam: Sul e Sudeste, com crescimento do Centro-Oeste. O Nordeste ainda está muito aquém das outras regiões (THÉRY e MELLO, 2009, p. 246).

Da mesma forma, a distribuição de renda no Brasil, por região, mantém-se estável desde 1970. Nesse sentido, abaixo segue gráfico com a variação do índice Gini por região desde 1920.

Gráfico 2 – Variação do índice Gini no Brasil (1920-2007)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IPEA.

A partir da década de 1970, avalia o Ipea, a evolução acelerada da concentração de renda foi interrompida, mas o quadro não mudou até 2007. “Esta segunda fase da integração dos municípios na participação do Produto Interno Bruto brasileiro manteve congelado o grau de desigualdade territorial dos PIBs municipais no elevado coeficiente de Gini de 0,86 entre 1970 e 2007, última informação oficial disponível”¹¹.

A estratégia constitucional de se acentuar a descentralização não contribuiu para a redução das desigualdades regionais. Isso porque a União priorizou programas de cobertura de riscos ao desemprego, à velhice e invalidez; enquanto que estados e municípios se concentraram nas atividades de mobilidade social (ensino básico, saúde e apoio a grupos mais frágeis da população) (OLIVEIRA, 2008, p. 22).

Quando se descentraliza, as regiões dotadas de melhores bases produtivas conseguem se desenvolver mais rapidamente, enquanto que as demais ficam prejudicadas pela impossibilidade de geração de recursos próprios (OLIVEIRA, 2008, p. 22).

11

<http://economia.ig.com.br/quadro+de+distribuicao+de+renda+nao+muda+desde+1970+diz+ipea/n1237746228250.html>

Ademais, a forma de cálculo dos coeficientes de rateio da arrecadação tributária também não é suficiente, além de alguns procedimentos de transferências não serem claros e sujeitos à instabilidade política, tais como os convênios (OLIVEIRA, 2008, p. 22).

Em países como Canadá e Austrália, toda a forma de partilha de recursos tem o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, visando estabelecer um padrão de gasto ou complementar os recursos dos entes subnacionais para o suprimento de demandas por bens e serviços públicos (OLIVEIRA, 2008, p. 29).

Subsiste, portanto, a clara necessidade em reduzir as desigualdades sociais e regionais brasileiras, cumprindo o disposto no inc. III do art. 3º da CF/88. Os instrumentos até então utilizados tiveram pouco impacto, demandando um completo plano de desenvolvimento regional, com foco nas regiões Norte e Nordeste. Dentro desse plano, faz-se imprescindível a revisão dos critérios no sistema de partilha de recursos intergovernamentais, tornando-o um importante instrumento na atenuação das desigualdades.

2.2. Experiências Internacionais

Neste capítulo serão analisados os modelos de federalismo fiscal adotado na Alemanha, Canadá e Austrália¹². A importância de se analisar as experiências internacionais se verifica em razão da possibilidade em se construir sistemas eficientes, cujas desigualdades regionais foram reduzidas significativamente. Os casos dos países analisados demonstram o envolvimento nacional, com a criação de condições político-institucionais favoráveis à implementação de sistemas eficientes.

A análise dos modelos é feita com base nas seguintes questões: forma de atribuição de encargos entre os entes federativos; atribuição de impostos e formas de compartilhamento; mecanismos para tratar do equilíbrio vertical; método de distribuição horizontal de recursos; participação dos municípios; formas de coordenação intergovernamental.

¹² Este capítulo se baseia no livro de Sérgio Prado, cujo título é *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*, referido na bibliografia. Serão evitadas as referências específicas a este trabalho para facilitar sua compreensão.

Cada modelo foi construído ao longo da história de cada país, a partir de suas peculiaridades. Austrália e Canadá compartilham do passado colonial sob o domínio inglês, e a federação criada a partir da necessidade em unificar um grande espaço territorial, onde inexistiam forças políticas capazes de promover a centralização. Por outro lado, enquanto a Austrália é mais homogênea do ponto de vista cultural, o Canadá tem a presença de quase um terço da população de origem francesa.

Outros países não definiram um sistema fixo de transferências fiscais intergovernamentais, como os Estados Unidos. Lá se adotam programas de transferências de renda e assistência social diretamente à pessoas, tais como assistência médica, seguro-desemprego, assistência alimentar (REZENDE, 2006, p. 41). Estados Unidos e Inglaterra realizam estatísticas para estimar um valor de gasto necessário em cada unidade política (OLIVEIRA, 2008, p. 30). Já nos Países Baixos, o critério população foi substituído pela densidade populacional (OLIVEIRA, 2008, p. 30).

A comparação entre os modelos pode ser feita do ponto de vista técnico, em atenção às especificidades que diferenciam do modelo brasileiro. Por outro lado, é inviável comparar se um sistema é melhor do que outro. Pode servir muito bem em um dado país, sem ser tão eficiente em outro. Ademais, óbices culturais, políticos e econômicos tornam demasiado complexo, quiçá impedem o simples transplante de modelo. Cada federação precisa adequar suas instituições às suas próprias necessidades (REZENDE, 2006, p. 27). Isso porque o sistema de relações fiscais intergovernamentais varia de acordo com os seguintes aspectos: número de governos subnacionais; tamanho relativo de cada um deles e o nível da respectiva atividade econômica; diferenças de renda *per capita* e de riquezas naturais; processo de formação da federação; unidade geográfica e étnica do país; e de que maneira tais diferenças são refletidas na estrutura política e na composição do Congresso Nacional (REZENDE, 2006, p. 32).

As federações passaram, na segunda metade do século passado, por movimentos de aumentar a proporção das transferências incondicionais, ou seja, automáticas. Na segunda metade do século passado, o volume de recursos aos entes locais se deu pela constitucionalização/legalização de

percentuais mínimos de partilha, pela reforma das competências tributárias e pela redução das condicionalidades.

Percebe-se que as federações resultantes de movimentos centrípetos toleram maiores diversidade e autonomia aos governos subnacionais. Assim se verifica no Canadá e Estados Unidos.

2.2.1. Alemanha

A Alemanha é um país dotado de grau de homogeneidade muito maior em relação ao Brasil, mesmo após a integração com sua parte oriental. Atualmente são 16 estados (chamados de *Länder*).

Antes da unificação, aproximadamente 25% da população contava com um produto *per capita* no máximo 20% abaixo da média nacional. Com essa reduzida desigualdade, é politicamente viável estabelecer um sistema de equalização fiscal.

Com a unificação, foram incorporados cinco estados, cujas condições de infraestrutura social e econômica beiravam o colapso, exigindo grandioso esforço de todo o país para atingir superiores níveis de equidade.

A Alemanha adota o regime parlamentarista, com sistema bicameral. A Câmara Baixa (*Bundestag*) composta por representantes eleitos e a Câmara Alta (*Bundesrat*) onde seus integrantes são indicados pelos governos estaduais ao invés de serem eleitos. Há concentração quanto ao poder de legislar sobre os encargos e as receitas do setor público, mas pouca participação na execução respectiva.

É importante compreender que, diferentemente do Brasil onde o Estado antecedeu à formação da sociedade, os independentes estados foram unificados em 1817, precedendo à federação. Devido à força destes, a maioria das funções eram exercidas por eles. O Governo Central dependia da transferência dos recursos públicos pelos estados.

No início do século XX é que o governo federal foi ampliando sua participação no controle da tributação. Com a República de Weimar (1918-1933) e o regime nazista, a Alemanha se transformou em um país efetivamente unitário. Com o final da Segunda Guerra Mundial, os aliados impuseram-lhe a desconcentração do poder federal, descentralizando-o. Não obstante, manteve-

se uma centralização do ponto de vista financeiro e institucional, proveniente da Constituição de 1969.

Há um relevante aspecto cultural alemão que orienta a atuação do Estado desde a unificação de 1817: uniformizar as condições de vida de toda sua população. Tem sido um compromisso buscado intensamente nas emendas constitucionais desde 1949. Em seu texto, autorizou-se a União a transferir recursos para os governos subnacionais para complementar os gastos com saúde, educação e bem-estar social, através de um esquema onde os estados mais ricos transferiam para os de menor capacidade fiscal.

É bem interessante essa articulação entre os próprios estados para bem executar os serviços públicos. Existe a Conferência Permanente de Ministros Estaduais de Educação competente para coordenar políticas autônomas de educação para que não seja necessária a intervenção federal. Isso porque a União tem o poder de impor padrões e *Standards* voltados à uniformizar as condições de vida.

Na reforma de 1955 buscou-se centralizar para equalizar. Centralizou o controle direto sobre os recursos tributários no governo central, bem como o poder de legislar. A execução, contudo, manteve-se altamente descentralizada.

Não obstante o alto grau de centralização do poder legislativo na esfera federal, a Câmara Alta (*Bundesrat*) exerce importante papel de contrapeso, com amplo poder de veto. É um espaço de *articulação executiva horizontal*, induzindo à ação cooperativa. Há equilíbrio entre os estados, pois só terão força quando se organizarem coletivamente dentro do poder central.

Por outro lado, a Lei Fundamental estabelece que a autonomia dos estados não prevalecerá quando for necessário os subordinar aos padrões nacionais de condições de vida.

O sistema de partilha de recursos é composto por três procedimentos: 1) compartilhamento de impostos (IR e IVA, principalmente); 2) transferências interestaduais sem participação da União, e; 3) transferências verticais União-estados e estados-municípios.

O primeiro procedimento é o mecanismo de transferências interestaduais consiste na transferência de recursos pelos estados com capacidade fiscal acima da média nacional àqueles abaixo da média nacional. Esse mecanismo é o núcleo do sistema de partilha.

Haverá a devolução tributária, sem qualquer componente redistributivo, em que cada estado recebe os recursos arrecadados em seu território. De outro modo, na partilha do IVA, três quartos dos recursos são distribuídos numa base *per capita* e os 25% restantes para são utilizados para melhorar a receita dos estados mais pobres (caráter redistributivo). Para calcular a capacidade financeira dos estados, são somadas todas as receitas próprias e compartilhadas dividida pela população (capacidade financeira *per capita*). Nesta fase, os estados mais pobres passam de uma capacidade financeira de 43% para 85% da média nacional (dados do ano de 2000). Quanto mais rico o estado mais se contribui para reduzir a diferença entre os estados, com a aproximação à média nacional.

Após, procede-se às trocas horizontais entre os estados (sem a participação do governo federal), equalizando de acordo com o grau de urbanização e densidade populacional, de forma a todos os estados estarem próximo da média nacional (95,5%). Na próxima etapa, a União entra para complementar a equalização, com dois tipos de transferências: transferências complementares e ajuda financeira (de natureza discricionária, cujos recursos são vinculados a programas específicos).

Trata-se de um sistema de federalismo cooperativo, também necessário ao Brasil.

As transferências da União são classificadas em complementares (buscam complementar a equalização interestadual), funções compartilhadas e ajuda financeira. As funções compartilhadas consistem na transferência de recursos para financiar uma parte da melhoria da infra-estrutura econômica. A ajuda financeira financia investimentos locais fundamentais ao desenvolvimento econômico regional e nivelamento das oportunidades regionais.

No final das contas, todos os estados atingem 99% da média nacional.

A União arrecada cerca de 23% da receita total de impostos, enquanto os estados arrecadam cerca de 70% e os municípios 8%. Três quartos de toda a carga tributária é objeto de compartilhamento entre os entes federativos.

Vê-se o sistema alemão como intermediário no tocante à rigidez das mudanças dos critérios de partilha vertical. Nem é tão rígido (tal como o Brasil), nem tão flexível. Inexiste a possibilidade de alteração unilateral dos critérios.

Existe uma peculiaridade no sistema alemão, consistente na transferência de recursos de origem local aos governos intermediários e central. As receitas “sobem” para outras instâncias governamentais.

O ponto fundamental do sistema de equalização alemão é a premissa de haver consenso sobre a necessidade em uniformizar as condições de vida da população entre todas as regiões. A partir da unificação pós II Guerra, em um contexto de aumento das disparidades regionais, aumentou a participação do governo federal na distribuição dos recursos.

Evidentemente o sistema alemão não escapa às críticas. As principais são: 1) pouco incentivo para que os estados administrem com eficiência a arrecadação dos impostos sujeitos à partilha; 2) permissividade com os déficits públicos, por não privilegiar o esforço fiscal; 3) inexistiu a convergência produtiva e fiscal (embora tenha havido quanto às condições de vida) entre os estados; 4)

A Corte Suprema proferiu uma decisão em Novembro de 1999 determinando que a distribuição horizontal do IVA não deveria mais ser feita com base no critério *per capita*, mas confirme estimativas das necessidades dos estados. Como parâmetro se vale do modelo australiano, onde as transferências são realizadas de acordo com as necessidades fiscais de cada região.

Não obstante a produtividade entre as regiões permaneça em diferentes estágios, com acentuadas diferenças, os padrões de vida estão em níveis aproximados. A capacidade fiscal dos estados mais pobres, após as transferências, torna-se bem maior em relação aos estados ricos. Isso se justifica como medida consistente em trazer aqueles estados a padrões mais elevados de desenvolvimento, aproximando-se dos estados mais ricos. Isto é, é preciso maior capacidade fiscal para adequar suas condições de vida, propiciando os meios para se desenvolver mais rapidamente, com a organização da infraestrutura, concessão de benefícios sociais (bem-estar social), por exemplo.

2.2.2. Canadá

A federação canadense foi fundada em 1867. Possui um poder legislativo federal bicameral. Nas províncias o governador é nomeado pelo gabinete federal e suas câmaras são unicamerais. A maioria dos municípios (aproximados 4.995) adota um modelo de gestão por conselhos e prefeitos eleitos.

62% da população habitam nas três províncias mais ricas (Ontário, British Columbia e Alberta), com a inclusão de Quebec a população chega a 85%. Enquanto que 8% moram nas províncias mais pobres.

As relações federativas são marcadas por baixo grau de institucionalização. As disputas são realizadas entre os gabinetes cujo processo de negociação não é aberto ao público.

Caracteriza-se a federação como fortemente descentralizadora. Compete exclusivamente às províncias a prestação dos serviços de educação, saúde e proteção social.

Existe um instituto denominado *spending power* (poder de gasto), pelo qual o governo federal transfere recursos (principalmente em áreas sociais) às províncias para financiar execução de serviços públicos. São transferências condicionais. Desta forma, o governo central obtém a orientação das políticas provinciais aos seus objetivos. É o principal instrumento de estabelecimento de padrões uniformes.

A maioria das bases tributárias (renda, consumo e folha de pagamento) são partilhadas pelos governos superiores. E a quase totalidade das transferências federais possuem, ainda que em grau menor, caráter redistributivo.

Acerca do imposto de renda, as províncias tem a liberdade de aplicar uma alíquota própria sobre a mesma base do imposto federal, a qual será devolvida à elas (caráter não redistributivo), pois a arrecadação é federal. No Brasil, existem especialistas defendendo a utilização do mesmo sistema, em prol de maior flexibilidade (REZENDE, 2006, p. 13). As províncias são impedidas de conceder isenções, créditos ou incentivos. Uma das modalidades de transferências de recursos consiste na *tax transfers*, pela qual o governo central reduz sua alíquota, permitindo a elevação das alíquotas provinciais, mantendo a carga inalterada. É um mecanismo de co-participação no IR.

O governo federal canadense buscou a construção de um estado de bem estar. Em razão da forte descentralização na prestação dos serviços públicos nas atribuições das províncias, o governo federal estabeleceu políticas nas áreas de seguro desemprego e pensões.

A Constituição canadense prevê a obrigatoriedade de equalização, semelhantemente à brasileira (CF/88, art. 3º, inc. III).

A partir dos anos setenta se aceleram dois movimentos em prol da descentralização: devolução dos espaços tributários no imposto de renda às províncias e a eliminação de condicionalidades. Desde esse período já havia programas de distribuição de renda, a exemplo do CAP – *Canadian Assistance Plan*, beneficiando 9,5% da população economicamente ativa no início dos anos noventa.

O sistema de repartição de receitas tributárias canadense pode ser sintetizado em três momentos: 1) devolução tributária; 2) transferências condicionadas, e; 3) transferências equalizadoras.

As duas últimas estão consolidadas em dois amplos sistemas: o CHST (*Canadian Health and Social Transfer*) e o *Equalization Program*. Estes dois programas respondem por 85% das transferências totais do governo federal às províncias. Vale mencionar que os municípios não recebem transferências federais.

As transferências condicionadas impõem contrapartidas aos governos subnacionais. Já ocorreu a auditoria das contas provinciais pelo governo central. Praticamente inexistem condicionalidades nos programas de equalização via CHST.

O CHST e o *Equalization Program* buscam uma distribuição equitativa em termos *per capita*.

O objetivo do programa de equalização consiste em reduzir as diferenças entre as províncias quanto à capacidade de arrecadação. A transferência de recursos busca aproximar as províncias quanto à capacidade fiscal em termos *per capita*. Este ajustamento é realizada em cada um dos impostos. Há, portanto, certa limitação quanto ao programa: a equalização atinge, apenas, a capacidade fiscal, sem tanta preocupação com a uniformização das condições de vida. A equalização é quanto à capacidade de gasto *per capita*, almejando a provisão equânime de bens e serviços públicos.

No procedimento de transferência de recursos, não há redistribuição entre as províncias, como acontece na Alemanha. Assim os excessos de recursos de uma província mais rica não são transferidos à outra.

Como as províncias mais ricas são beneficiadas pela retirada do governo central na tributação sobre a renda, receberão menos do CHST. Há pesquisas demonstrando que as províncias mais pobres chegam a receber 50% a mais *per capita* do que as províncias médias.

Algumas críticas são feitas ao modelo canadense, dentre elas: 1) nem sempre a capacidade de gasto *per capita* é suficiente ao atendimento das necessidades, tratando-se de um critério insuficiente; 2) complexidade no cálculo a ser partilhado e falta de transparência resultante do baixo grau de institucionalização; 3) mecanismo de “*claw back*”, pelo qual quanto maior a capacidade fiscal menor o *quantum* dos aportes.

Canadá possui disparidades muito mais amenas que o Brasil, principalmente por razões históricas. Atualmente, os padrões entre suas províncias são, de certa forma, consolidados e o papel de guardião da justiça social e da equidade exercido pelo governo central perde força. Nesse contexto, as elites conservadoras e Quebec vêm defendendo maior autonomia para as províncias.

2.2.3. Austrália

A federação australiana foi formada em 1901, sendo composta por seis estados e dois territórios. Os três estados mais desenvolvidos (New South Walles, Victoria e Western Australia) abrangem 70% da população. Apenas 30% da população residente em Queensland, South Austrália e Tasmânia têm renda *per capita* inferior à média nacional.

Com a unificação das seis colônias britânicas em 1901 havia relevantes diferenças entre elas, seja em tamanho, em desenvolvimento econômico ou em relação ao conflito protecionismo *versus* liberalismo. Nesse contexto, as elites políticas consentiram com a transferência dos principais tributos à esfera federal, buscando assumir gastos com defesa nacional e integração do espaço econômico nacional.

Contudo, nas discussões de formulação do sistema de partilha, duas opções eram diametralmente opostas. Pensou-se em uma distribuição igualitária *per capita* dos recursos. A outra opção seria a devolução tributária, em que cada estado receberia a receita gerada, embora administrada pelo governo federal. Adotou-se, então, um modelo flexível, formado por regras transitórias, de forma a uniformizar o padrão de vida e qualidade dos serviços públicos, evitando ressentimentos e impulsos separatistas por meio da redução das disparidades. A Constituição deixou ao processo político a definição das regras do jogo federativo.

O conflito federativo acerca forma de repartição de recursos públicos resulta de uma situação de disparidade que urge ser resolvida, eliminando as tensões entre as regiões.

Por ser uma federação centralizada, o governo federal concentra as decisões de repartição de recursos (70% do gasto público é concentrado em seu poder). Talvez pelo elevado grau de homogeneidade cultural e lingüística, a sociedade australiano apóia o papel forte do governo central em detrimento de regionalismos e autonomia para os estados. Principalmente no período pós II guerra mundial, o governo federal se apropriou do crescimento da carga tributária. A participação estadual na arrecadação era de 61% antes da guerra, reduzindo-se para 28%. De outro lado, os governos estaduais possuem amplos poderes sobre a gestão municipal. O governo central não tem atribuição para impor padrões ou critérios gerais nestas localidades, dificultando o estabelecimento de políticas nacionais. A utilização das transferências condicionadas específicas (*specific purpose grants*) pretendem influenciar os estados a seguirem diretrizes nacionais.

No período 1910-1928, as transferências gerais se submeteram a critérios relacionados ao valor *per capita*, desconsiderando as necessidades específicas de cada localidade em um país no qual as diferenças de custos na prestação de serviços públicos são significativas.

Em 1933 foi criada a *Grants Comission*, a mais importante instituição de caráter técnico, independente que estabelece os critérios para a distribuição das transferências federais, considerado um sistema justo de equalização fiscal. Sua instituição decorreu da percepção de não convergência dos níveis de desenvolvimento entre os estados, necessitando criar uma instituição

técnica para se dedicar ao desenvolvimento de metodologias. É considerado um dos sistemas mais sofisticados do mundo.

Vale trazer a constatação de Sérgio Prado (2006, 226) sobre a transitoriedade dos sistemas de partilha de recursos na federação australiana:

O sistema evoluiu por uma sucessão de mecanismos em boa medida pragmáticos, muitas vezes obscuros, orientados para a solução de problemas do momento, sem que se estabilizassem elementos estruturais, formalizados ou não, que se assemelhassem a um modelo fiscal-federativo como constatamos nos outros países, qualquer que seja o julgamento que deles possamos fazer.

Por outro lado, a incerteza quanto aos critérios de repartição de receitas levou os estados a explorar suas bases tributárias.

A partir de 1946, foram estabelecidos alguns critérios para as transferências federais: a) reembolso tributário, de acordo com critério *per capita* ponderado pelo crescimento populacional e salários; b) concessão de *special grants* a partir da solicitação dos estados; c) para contornar os desequilíbrios mais graves, o governo federal concedia os *supplementary grants* em caráter *ad hoc*.

Em suma, o sistema australiano pode ser caracterizado pelo elevado grau de informalidade e precariedade, pela concentração de poder no governo federal sobre os métodos e critérios de rateio, com elevada discricionariedade na alocação de boa parte dos recursos.

A gestão dos municípios é incumbência dos estados, considerados “extensões” dos governos estaduais. Em 1972, o *premier* Whitlam possibilitou a transferência de recursos para organizações regionais, intermediando a relação entre o governo federal e os municípios. Desde 1995, o governo federal impõe aos estados que 20% dos recursos são distribuídos com base em igualdade *per capita*, 30% de acordo com a necessidade específica de construção e manutenção rodoviária, e 50% são objeto de equalização pelas comissões estaduais. Outro aspecto a ser ressaltado é que os municípios não são os principais prestadores dos serviços públicos, tendo participação muito limitada. Os principais encargos são conferidos aos estados, havendo forte participação federal nas áreas de saúde, educação e infraestrutura.

As principais formas de transferências são as gerais e as condicionadas (*special purpose grants*) – estas correspondem a cerca de 50% das transferências totais. Os recursos destinados à equalização chegam a proporção de 58% do total. Como já afirmado, os critérios de repartição são discricionários, predominando a tendência redistributiva. Geralmente os estados menores são favorecidos proporcionalmente ao grau de atraso.

Existe uma modalidade de transferência destinada a atender aos pedidos de ajuda especial dos estados, solicitados por estes, de caráter não condicionado (chamadas de *special grants*).

Verifica-se dois problemas semelhantes ao sistema do Brasil. Primeiro, existe uma grande variedade de programas nos quais os recursos públicos são dispersos sem um critério fundamental orientador. Além disso, no período 1910-1928, a distribuição das transferências intergovernamentais se baseou nos valores *per capita*, desconsiderando as especificidades de cada localidade.

Durante os anos 1920, a piora da situação relativa dos estados mais pobres deu origem a movimentos crescentemente radicais de separatismo. Entendeu-se necessária a ajuda financeira, devido à premissa de que os estados mais pobres, participando de federação cujos vizinhos são mais ricos, exercem legítima pressão no sentido de equalizar suas condições e serviços públicos.

Com a instituição da *Grants Comission* formou-se um corpo técnico qualificado e permanente para operar o sistema de equalização, baseando-se nas necessidades reais de cada localidade. Dentre seus critérios não se busca a equalização da receita *per capita* (diferentemente dos modelos alemão e canadense). O foco é a equiparação na prestação dos serviços públicos, de acordo com as necessidades de cada região. A solução fundada simplesmente nas dotações *per capita* é insuficiente quando os estados são portadores de acentuadas disparidades quanto à renda, geografia e demografia. Percebe-se que o modelo baseado na renda *per capita* foi adotado em países mais desenvolvidos, portadores de sociedades mais homogêneas.

Atualmente a sofisticação do sistema australiano permite conjugar vários fatores na definição dos critérios de repartição de recursos. Parte de avaliações detalhadas das receitas potenciais e dos diferenciais de custo e de demandas fiscais, em razão da alta qualidade das informações levantadas. Uma grande

peculiaridade desse sistema é a consideração das necessidades de cada região, além do critério *per capita*.

Assim como na Índia, a Austrália resolveu o problema da redução das desigualdades regionais com a separação das decisões sobre equalização do processo fiscal-orçamentário do governo central. Exerce o papel de uma instância mediadora entre estados e governo central.

O sistema busca equalizar capacidade fiscal (geração de receita) e de condições na provisão dos serviços públicos, da seguinte forma:

O procedimento adotado é, em linhas gerais, partir de um dado montante pré-fixado de recursos (na situação atual, a arrecadação do GST (governo de nível superior) e calcular dotações preliminares para cada estado sob um critério uniforme *per capita*. Depois, através dos procedimentos de avaliação de capacidade fiscal, diferenciais de custo de provisão de distribuição de recursos condicionados, são obtidos valores também *per capita*, que podem ser positivos ou negativos, que são somados às dotações iniciais, funcionando como ponderadores das dotações simples *per capita*. Resulta, destes cálculos, um novo conjunto de valores *per capita*, do qual são diretamente obtidas as chamadas *relativities*, ou seja, porcentagens para cada estado que são aplicadas aos recursos totais disponíveis.

Não obstante, inexistem instrumentos de intervenção nos estados que não ofereçam o padrão na prestação dos serviços públicos. É considerado um modelo mais “federativo”, por conferir liberdade para cada estado escolher o perfil de serviços que melhor lhe aprouver. Difere do modelo alemão onde a igualdade na prestação dos serviços públicos é necessária.

O sistema australiano parte da premissa de que a diferença no padrão na prestação dos serviços públicos gera (resultou das) desigualdades regionais. É um ciclo a ser quebrado. Seu objetivo é a equiparação de um padrão de vida comum e de oportunidades para todos, levando em conta o esforço fiscal de cada um (REZENDE, 2006, p. 39).

As principais críticas ao sistema australiano são: 1) ineficiente distribuição dos fatores de produção, por permanecerem em regiões beneficiadas pela cobertura nos custos de provisão dos serviços públicos; 2) reduz incentivo à melhoria na eficiência na produção de bens e serviços dos estados mais pobres; 3) amplia a máquina burocrática do estado ao lhe

transferir mais recursos; 4) baixo grau de *accountability*, já que a receita gasta não é arrecada localmente.

Tais críticas são plenamente aplicáveis a qualquer sistema de repartição de receitas tributárias. Nem por isso se desacredita na eficiência, em geral, de tais sistemas. Ademais, são críticas empíricas, desprovidas de cientificidade e dados concretos.

CAPÍTULO III - A Arena Oficial da Repartição das Receitas Tributárias: Atas da Constituinte

Dos capítulos precedentes se verifica que o modelo de repartição de receitas tributárias estabelecido na Constituição Federal de 1988 buscou atender ao movimento municipalista, bem como está inserido em um contexto de preocupação constitucional em se reduzir as desigualdades regionais. Nesta missão, o resultado foi falho em razão da sua persistência. Com isso, acentuam-se as tensões federativas.

A formulação de políticas públicas é resultado da ação de atores relevantes que compartilham crenças e ideias, de acordo com o modelo de Paul A. Sabatier, aqui adotado. Tais atores realizam ações em um subsistema político, enfrentando questões políticas no intuito de fazer prevalecer sua visão. O subsistema político em que tais crenças foram manifestadas foi a Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas, escolhida como foco de análise.

Este capítulo foi construído na perspectiva de levantar e analisar os principais aspectos político institucionais que deram lugar à formulação e proposta do modelo vigente de repartição de receitas tributárias. Para isso, foi tomada como fonte de dados principais as Atas das reuniões da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. Todos os trabalhos da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas foram devidamente documentados, constando todas as deliberações na Ata, disponível na internet.

A análise deste material permitiu compreender o funcionamento da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas e a sequência dos trabalhos com referência ao objeto deste estudo.

Neste capítulo será apresentada a metodologia da comissão, ou seja, o seu funcionamento e a sequência dos trabalhos. Em seguida, enfatiza-se o aspecto da ampla participação de convidados e interessados. Após, delineiam-se os atores envolvidos direta ou indiretamente, realizando algum tipo de influência nos trabalhos da comissão. Em quarto lugar, destaca-se o tema da importância federativa que norteou todos os trabalhos. Como quinta questão relevante, investiga-se a finalidade ou a existência de alguma finalidade

específica que orientou a elaboração das normas de repartição de receitas tributárias. Como sexto ponto, são realçadas as propostas apresentadas por vários técnicos e políticos em relação aos critérios de repartição das receitas tributárias. Em sétimo lugar, dá-se importância a um obstáculo à elaboração do sistema de repartição, qual seja, a ausência de informações, trazendo as dificuldades enfrentadas por técnicos e parlamentares. Por fim, consolida-se as dificuldades apresentadas pelos participantes da subcomissão para a implementação do sistema, em função dos diagnósticos trazidos por técnicos, instituições e parlamentares.

Em suma, pretende-se recuperar os principais aspectos político institucionais que influenciaram a formulação do modelo vigente, sob a ótica do modelo de coalizão de Paul A. Sabatier.

3.1. Funcionamento da comissão

O Modelo de Coalizão de Defesa de Paul A. Sabatier demonstra que agrupamentos concorrentes de grupos e indivíduos competem por políticas “vencedoras”, usando estratégias políticas para obter decisões favoráveis (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993, p. 26).

Essas atuações são manifestadas em subsistemas, ou seja, nas comissões do Legislativo, incorporando a atuação dos jornalistas políticos, técnicos e os próprios políticos. Esses atores disseminam ideias e crenças, desempenhando papéis relevantes na formulação e implementação de políticas públicas (SABATIER, 1988, p. 138).

Na Assembleia Nacional Constituinte foram criadas várias comissões, as quais foram divididas em subcomissões. Uma destas, a Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas foi responsável por elaborar o modelo de repartição de receitas tributárias.

É neste subsistema que os atores se valeram de suas estratégias políticas, na defesa de suas ideias e crenças.

No dia 08/04/1987 foi realizada a Primeira Reunião Ordinária da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. Esta subcomissão integra a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças

da Assembleia Nacional Constituinte. A reunião foi destinada à eleição dos Presidente e Vice-Presidente.

Foi apurado o seguinte resultado: deputado Benito Gama eleito Presidente com 11 votos, deputado Mussa Demes para 1º Vice-Presidente com 10 votos, deputado José Maria Eymael para 2º Vice-Presidente com 11 votos.

A subcomissão foi presidida pelo constituinte Benito Gama e constituída pelos seguintes membros efetivos: Jutahy Magalhães (PMDB), Affonso Camargo (PMDB), Airton Sandoval (PMDB), Domingos Juvenil (PMDB), Fernando Bezerra Coelho (relator - PMDB), Geraldo Fleming (PMDB), Irajá Rodrigues (PMDB), Ivo Vanderlinde (PMDB), Nion Albernaz (PMDB), Osmundo Rebouças (PMDB), Gerson Camata (PMDB), Márcio Braga (PMDB), Jesus Tajra (PFL), José Tinoco (PFL), Mussa Demes (PFL), Simão Sessim (PFL), Adhemar de Barros Filho (PDT), Roberto Torres (PTB), Virgílio Guimarães (PT), José Luiz de Sá (PL), João Castelo (PDS), Vieira da Silva (PDS) e José Maria Eymael (PDC).

Os trabalhos da subcomissão não se basearam em um projeto previamente apresentado, nem de uma proposta concreta, como reconheceu o Relator na primeira reunião (p. 4).

Já na segunda reunião, o Presidente afirmou que a subcomissão recebeu grande número de sugestões e propostas dos constituintes, bem como um trabalho elaborado por técnicos do IPEA e por tributaristas da USP, da FGV, da Seplan e do Ministério da Fazenda, coordenado pelo Prof. Fernando Rezende (p. 5). Foi uma proposta de reforma do sistema tributário nacional (p. 18).

Por ser o primeiro projeto analisado pelos constituintes, este trabalho influenciou os constituintes na definição de premissas a serem debatidas no transcorrer dos debates. Isso porque nele se inscreveram as crenças e ideias dos técnicos, consubstanciando verdadeira coalizão (VICENTE e CALMON, 2011, p. 4).

Esta proposta foi o ponto de partida das análises e discussões (p. 5), especialmente por ter sintetizado todas as propostas feitas nos dez últimos anos anteriores à constituinte, como afirmado pelo Constituinte Osmundo Rebouças (p. 5).

Para a caracterização do modelo de coalizão de defesa, Sabatier enumera cinco pressupostos. Dois deles se destacaram no funcionamento da comissão. Um é “a compreensão dos processos de mudança política e o papel da aprendizagem política a ela associada requer uma perspectiva ampliada de tempo (uma década ou mais)”. Outro é “o papel central das informações técnicas e científicas no processo de mudança política, pois facilita o aprendizado político” (SABATIER, 1999, p. 118-20).

Os dois pressupostos destacados são identificados no trabalho coordenado pelo Prof. Fernando Rezende, o qual refletiu estudos realizados ao longo de 10 (dez) anos, reunindo informações técnicas e científicas apresentadas no processo de construção do modelo, o que facilitou o aprendizado político. Trata-se da atuação de um ator técnico capaz de influenciar o processo decisório, constituindo uma coalizão. Seu trabalho exerceu um papel central. Por ter sido o primeiro apresentado, já definiu as premissas sobre as quais a Subcomissão trabalharia.

Desde o início dos trabalhos, o cumprimento dos prazos estabelecidos para apresentação do relatório e aprovação foi uma preocupação perene dos constituintes (p. 6/7).

Como metodologia do funcionamento dos trabalhos da Subcomissão, o Presidente sugeriu ouvir quatro blocos: um bloco de professores, um de tributaristas, outro de prefeitos (e suas associações e confederações), e, por fim, um de representantes das Secretarias de Fazenda (p. 11). O constituinte Osmundo Rebouças sugeriu que nestas reuniões fosse observada a representatividade de todas as regiões do Brasil (p. 12).

No decorrer dos trabalhos da subcomissão, o constituinte Simão Sessim realçou a importância das propostas apresentadas, em especial a do IPEA (coordenada pelo Prof. Fernando Rezende), do Unafisco e do Prof. Ives Gandra (p. 102).

Grande parte do tempo utilizado na tramitação dos trabalhos da Subcomissão enfocou a explanação dos professores e tributaristas sobre suas propostas, bem como a manifestação de inúmeros interessados (técnicos, políticos, representantes dos municípios, de secretarias e etc.), por várias reuniões.

A dinâmica dos trabalhos da Subcomissão foi democrática, permitindo-se ampla participação dos setores interessados.

Na 10ª reunião ordinária (07/05/1987), o Presidente da Subcomissão passou ao relator a função de apresentar suas conclusões sobre os seguintes tópicos: 1) princípio da anterioridade; 2) imunidades; 3) isenções de impostos estaduais e municipais por leis complementares da União; 4) competência residual; 5) contribuições sociais; 6) empréstimos compulsórios; 7) impostos únicos; 8) imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS); 9) impostos sobre patrimônio líquido das pessoas físicas, e; 10) impostos sobre doações e heranças de quaisquer bens ou de títulos representativos (p. 183). Em seguida e na mesma reunião, passou a palavra aos constituintes. Buscou-se a realização de uma reunião mais informal, em que os constituintes manifestariam suas opiniões. Após, a fase seguinte se destina à elaboração do relatório (pelo relator) para apreciação pelo Plenário.

Na reunião seguinte (11ª reunião ordinária), realizada em 11/05/1987, o relator apresentou o anteprojeto. Enalteceu o auxílio prestado pelo setor técnico requisitado fora dos quadros do Congresso Nacional e técnico legislativo (p. 198). No relatório, o Relator o divide em três partes estruturais: primeira parte, com um breve resumo das atividades da subcomissão; segunda parte, com críticas ao atual sistema tributário nacional, e; ao final, comentários sobre as propostas que incorporou ao anteprojeto apresentado (p. 198).

O relator expôs que recebeu 818 sugestões de constituintes e 40 de entidades e outros interessados, totalizando 858 sugestões (p. 199), bem como cartas, telegramas recebidos de políticos (vereadores, prefeitos, deputados estaduais), associações, clubes, pessoas da classe média, aposentados que sensibilizaram a subcomissão e o relator (p. 199). Também ressalta o expressivo número de emendas apresentadas (total de 456) sendo: 234 do PMDB, 103 do PFL, 25 do PDS, 33 do PDT, 3 do PTB, 5 do PT, 40 do PDC, 6 do PC do B, 6 do PCB e 1 pelo PMB (p. 214). Destas, 70 foram acolhidas (integralmente), 320 foram rejeitadas e 14 ficaram prejudicadas.

No parlamento, boa parte do poder decisório se concentra nas mãos do relator. Designado para redigir o anteprojeto a ser apresentado, o relator pautou todo o debate daí em diante. Não obstante sejam admitidas emendas,

difícilmente grandes modificações são realizadas sobre anteprojeto. As emendas são realizadas sobre o texto já existente.

Além disso, embora o relator tenha sido um parlamentar da região nordeste (mais especificadamente, Pernambuco), a preocupação com as desigualdades regionais não se transformou em instrumentos concretos de respectivo enfrentamento.

Isso demonstra que a coalizão responsável pela manutenção do *status quo* saiu vencedora no processo de formulação da política pública. As tentativas em se priorizar a redução das desigualdades regionais restaram frustradas, embora houvesse parlamentares e técnicos a defender essa bandeira. No conceito de Paul A. Sabatier, a coalizão de defesa do *status quo* sobrepôs a sua crença e ideia.

A 12ª reunião ordinária (realizada em 13/05/1987) foi destinada à discussão do anteprojeto.

Na exposição de motivos do Anteprojeto consta a preocupação em se fortalecer estados e municípios (movimento de municipalização), com a descentralização de encargos e a redistribuição de recursos, “contemplando, inclusive, um tratamento diferenciado para os Estados menos desenvolvidos”, especialmente pela ampliação dos fundos (p. 202). Em seu item 26 se pretendeu a descentralização da tributação sobre serviços, conferindo maior autonomia aos entes subnacionais (p. 203), ignorando o argumento de que a falta de base tributária ensejaria acentuar as desigualdades regionais. A esse respeito, o próprio relator reconheceu que “Só as cidades mais avançadas, as capitais, estão efetivamente se estruturando, cobrando e tendo arrecadação” (p. 205). Porém, mesmo consciente deste resultado, seu anteprojeto foi conservador do ponto de vista de enfrentamento das desigualdades regionais.

No item 28 do Anteprojeto se verificou a ampliação dos percentuais do imposto de renda e do IPI a serem direcionados aos Fundos de Participação (p. 203) e repartidos na proporção das populações das respectivas regiões beneficiadas.

No item 32, constou que “O grande objetivo do Anteprojeto é fortalecer as edilidades, de forma a permitir a descentralização de serviços”, com a criação de vários impostos de competência municipal e estadual (p. 203). Com o crescimento da capacidade de arrecadação do ente federado, saem

fortalecidos os grandes estados e municípios. Argumentou que os municípios ganham duplamente: pela ampliação da base tributária e pela elevação da cota-parte sobre o ICM (p. 205). Porém, os municípios mais pobres, desprovidos de atividade industrial e carentes de base produtiva, ficariam sem condições de obter receita pela exploração de sua base tributária, permanecendo dependentes da transferência de recursos federais e estaduais.

Segundo OLIVEIRA (2008, p. 17):

A necessidade de descentralizar não pode ser confundida com um simples aumento nos fundos constitucionais. Muitos autores criticam o fato de que a descentralização teve como seu principal instrumento as transferências e não as bases e esforços tributários próprios.

Na sistemática das discussões sobre o relatório, os constituintes Nion Albernaz, Domingos Juvenil, José Maria Eymael sugeriram uma mesa-redonda, onde todos pudessem se ver e estabelecer um contato mais pessoal (p. 204) e informal.

Na reunião destinada à discussão do Anteprojeto, o Relator asseverou ter sido assessorado por técnicos de várias regiões do país e se convencido de que a partilha de recursos atingirá o equilíbrio entre as regiões, pois foram analisadas várias simulações. Também se dispôs formal e informalmente para discutir novos dados, simulações, estatísticas com qualquer constituinte (p. 211), demonstrando um perfil transparente e democrático.

O relator afirmou ter buscado preservar os institutos tributários já sedimentados pela tradição histórica, ao mesmo tempo os aprimorando e atualizando (p. 214), denotando um perfil conservador. Contra esse conservadorismo, o constituinte Virgílio Guimarães afirmou estar mantida a injustiça fiscal e o tratamento tímido dos instrumentos de distribuição de renda (p. 220).

No momento de apresentação dos destaques (precedendo à votação), o constituinte Virgílio Guimarães levantou uma questão de ordem, argumentando que os constituintes não têm em mãos as emendas apresentadas, mas apenas seus números. Na própria sessão, o Presidente da subcomissão decidiu que cada parlamentar deverá defender sua emenda e neste momento todos terão conhecimento do seu teor (p. 218), embora não o tenha antes da votação. Outros parlamentares reclamaram da ausência de antecedência para exame

das emendas, como o constituinte José Tinoco (p. 218). Isso prejudicou o andamento dos trabalhos, principalmente o exame do conteúdo das emendas propostas (p. 219).

Com essa dificuldade em se analisar as emendas, mais uma vez se confirma o poder elevado do relator. Isso por apresentar um anteprojeto em que as emendas não foram suficientemente compreendidas, nem debatidas.

Não obstante essas dificuldades, a reunião prosseguiu com a votação dos destaques ao Anteprojeto anteriormente aprovado. Do expressivo número de emendas apresentadas (total de 456), 70 foram acolhidas (integralmente), 320 foram rejeitadas e 14 ficaram prejudicadas.

No modelo de coalizão de Paul A. Sabatier, o curto prazo se trata de forte limitação dos atores do subsistema.

Verifica-se que o relatório partiu das premissas de ser transparente e democrático, permitindo-se a ampla participação dos setores interessados da sociedade, bem como dos próprios parlamentares, integrantes ou não da comissão. Não obstante, a dificuldade em se debater as emendas, confirma o elevado poder do relator na condução das conclusões do processo decisório. Por outro lado, também se revela um projeto conservador, ao manter institutos tributários sedimentados pela tradição histórica.

3.2. Nível de participação dos atores

A subcomissão se caracterizou pela ampla participação democrática, permitindo-se a atuação de vários atores da sociedade. Essa atuação consistiu na apresentação de projetos e sugestões sobre eles, bem como intervenções e apontamentos.

Um dos principais projetos apresentados foi o coordenado pelo Prof. Fernando Rezende e da Comissão Arinos (p. 48). Reconhecido como o mais completo e abrangente, trouxe aspectos inovadores e simplificadores pelos Secretários de Fazenda do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (p. 82), bem como benefícios aos estados e municípios menos desenvolvidos (p. 83).

Inúmeros técnicos, professores e representantes de entidades que congregam municípios participaram, com intervenções e apresentação de projetos.

O Prof. Jorge Viana apresentou outra proposta, divergente da apresentada pelo IPEA (p. 79). O Sr. Cezar Cassel (Presidente da Federação das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais) também apresentou uma proposta, a tratar de todo o sistema tributário (p. 92).

O constituinte João Machado Rollemberg lembrou a um dos expositores que a proposta do IPEA, embora muito bem elaborado, não é um anteprojeto e está sujeito a modificações essenciais (p. 87), embora tenha sido escolhido como ponto de partida.

Apesar do perfil democrático da subcomissão, o representante da Unafisco Sr. Walmir José de Rezende não trouxe uma proposta de divisão de receitas entre os estados por entender não ser matéria constitucional (p. 96).

O Prof. Ives Gandra da Silva Martins (advogado, professor titular de Direito Econômico da Universidade Mackenzie, foi Presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo, Conselheiro da OAB/SP e membro da Associação Fiscal Internacional) trouxe um anteprojeto, articulado com a ABDF, Instituto dos Advogados de São Paulo e OAB/SP (p. 99).

A Frente Municipalista Nacional, em defesa dos interesses dos municípios, apresentou proposições resultantes das várias reuniões realizadas pelos municipalistas brasileiros e que pretendeu sejam consideradas na constituinte (p.128).

Em 30/04/1987 o presidente da subcomissão informou que já receberam 125 sugestões dos constituintes e assume o compromisso de trabalhar com todas as informações possíveis (p. 129).

A subcomissão trabalhou com quatro propostas concretas: 1) sistema tributário previsto na Constituição vigente à época, com algumas modificações; 2) projeto do IPEA, coordenado pelo Prof. Fernando Rezende; 3) projeto apresentado por funcionários fiscais; 4) projeto do Banco do Nordeste, apresentado pelo Sr. Jorge Pedro Costa.

O presidente da subcomissão afirmou que mesmo após a constituinte o canal de comunicação continuará aberto, pois será necessária a elaboração da lei complementar, do código tributário, de leis ordinárias e regulamentos. Parabenizou o debate saudável e a abertura da comissão em ouvir todos os setores interessados (p. 131).

Mesmo com o exíguo tempo, o perfil democrático e participativo da subcomissão foi uma realidade constatada pelas Atas examinadas.

3.3. Atores envolvidos

Dentre os atores que de alguma forma participaram dos trabalhos, identificam-se alguns que tiveram uma atuação mais direta e outros que foram apenas considerados.

De uma maneira mais ou menos intensa, todos foram atores da arena oficial de formulação da política pública. Manifestaram suas crenças e ideias e defenderam uma posição, colaborando com a coalizão da defesa de determinada visão, bem como estabeleceram estratégias.

A sociedade foi considerada indiretamente. Os atores que participaram, mais diretamente, dos debates foram os prefeitos, governadores, vereadores, lideranças de todos os partidos, associações de prefeitos, Secretários de Fazenda (p. 82), Secretários de Planejamento, conforme relatado pelo Constituinte Gerson Camata (p. 3), bem como Secretário da Receita Federal (p. 17), Frente Municipalista Brasileira, Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, Associação Brasileira de Município – ABM, Confederação Nacional dos Municípios – CNM, Conselhos Municipais e Conselhos Municipais e Associações de Prefeitos das Capitais (p. 18 – presentes na reunião de 24/04/1987), Associação dos Funcionários Fiscais Federais e dos Estados (p. 82), Unafisco (p. 96).

Também foram convidados “aqueles que efetivamente pagam o tributo” que, na visão do relator Fernando Bezerra Coelho, seriam: Federação da Indústria, Associação Comercial (p. 34).

Os servidores do Ministério do Planejamento e da Fazenda auxiliaram na produção e análise dos dados, elaborando modelos de simulação (p. 35).

Na reunião de apresentação do relatório (11/05/1987), o Relator agradeceu os professores Fernando Rezende, Alcides Jorge Costa, Geraldo Ataliba, Carlos Alberto Longo, Pedro Jorge Viana, Hugo Machado, Orlando Caliman, Ives Gandra Martins, Edvaldo Brito, Souto Maior Borges, Luiz Patury Acioly, Nelson Madalena, Luis Alberto Brasil de Souza, Osiris de Azevedo Lopes Filho; ao Secretário da Receita Federal, Dr. Guilherme Quintanilha; aos

Secretários de Fazenda dois Estados que promoveram os encontros em Manaus e Porto Alegre; aos Secretários de Finanças das capitais; ao DIEESE; à Organização das Cooperativas Brasileiras; ao Instituto Brasileiro de Mineração; à Organização Nacional das Entidades de Deficientes Físicos; às Associações dos Funcionários Fazendários – UNAFISCO e FAFITE; às entidades representativas do Municipalismo Brasileiro – FMB, ABM, CNM e o IBAM (p. 211), em razão da sua efetiva e relevante participação.

O Presidente da subcomissão indagou à Frente Municipalista Nacional se ela havia estudado e se haveria opinião em face da proposta apresentada pelo IPEA, inclusive ilustre que a ABM – Associação Brasileira dos Municípios defendeu essa proposta. Esta não se manifestou em vista à ausência de dados e informações acerca dos efeitos econômicos e financeiros da proposta (p. 129 e 130). A carência de informações foi uma preocupação frequente nos trabalhos da subcomissão.

Não foi possível identificar claramente se havia mais de uma coalizão constituída a atuar de modo estratégico em defesa de suas crenças e ideias. Percebe-se o embate de duas visões: uma reformista e outra conservadora. Porém, a atuação dos atores se realizou de modo bastante difuso, dificultando o enquadramento respectivo em uma ou outra posição

3.4. Importância federativa

Uma das questões centrais nas discussões do sistema de repartição de receitas tributárias foi a federativa. Sua importância foi realçada inúmeras vezes pelos técnicos e parlamentares. A ideia de um novo pacto federativo passa necessariamente pela construção de um modelo de federalismo fiscal suficiente para dotar os entes federados de autonomia orçamentária e financeira.

O dep. Mussa Demes (foi fiscal do Estado da Bahia, admitido no serviço público como Agente Fiscal do IR em 03/10/1967) fez referência à prioridade dada à subcomissão pelos constituintes do Nordeste (p. 1) e na subrepresentação dos estados menos favorecidos (p. 4). Esta seria uma posição mais reformista, em prol da ideia de se instituir mecanismos eficientes de redução das desigualdades regionais.

O Presidente da Confederação Nacional dos Municípios, Sr. Jorge Khoury Hedaye defendeu a adoção de um federalismo cooperativo.

O constituinte Adhemar de Barros Filho (foi prefeito da uma cidade metropolitana) chamou a atenção para os encargos assumidos pelos municípios, embora não haja previsão constitucional, nem recursos para isso (p. 65).

O Sr. Jorge Khoury Hedaye (Presidente da Confederação Nacional dos Municípios) explicou que os municípios deixam de cobrar o IPTU não por “preguiça fiscal”, mas pela falta de preparo institucional e falta de recursos (p. 65). Em sentido contrário, o Prof. Carlos Alberto Longo enxergou a ausência de um esforço de arrecadação por parte dos municípios e que os prefeitos “não gostam de forma alguma de explorar suas próprias bases” (p. 72), o que foi rechaçado pelo Presidente da Subcomissão, constituinte Benito Gama (p. 76).

As diversas visões destes atores demonstram as posições em embate: reformista e conservadora. Enquanto alguns pretendiam reformar o sistema, de modo a permitir a redução das desigualdades regionais; outros defendiam a manutenção do sistema vigente, baseado quase que exclusivamente na repartição de recursos, sem a preocupação com a base produtiva local.

A visão reformista se coaduna com a ideia de se centralizar a arrecadação de recursos, com maior transferência de recursos aos entes subnacionais mais necessitados. Enquanto que a visão conservadora se adequa à noção de aumentar a descentralização, e o poder arrecadatário dos entes subnacionais, beneficiando estados mais ricos.

Como reconhecido em VICENTE e CALMON (2011, p. 2), “o efeito cumulativo de estudos e conhecimento tem grande influência no redirecionamento das políticas públicas (WEISS, 1977; 1983; SABATIER, 1978; HAAS, 1991; SABATIER e WEIBLE, 2007; WEIBLE, 2008)”. A bandeira de se descentralizar o poder de arrecadação se sobressaiu em outros momentos históricos democráticos.

O Sr. Nivaldo Krüger alertou para o risco de conflitos federativos decorrentes das desigualdades regionais, mencionando que Dom Pedro e o Império caíram exatamente por isso (p. 67).

A descentralização é preocupação perene entre alguns constituintes e técnicos, tal como afirmado pelo relator (p. 68) e pelo constituinte Nion Albernaz (p. 69, 76).

O Prof. Carlos Alberto Longo (Faculdade de Economia e Administração da USP) sustentou a necessidade de se equilibrar o federalismo fiscal, através de descentralização, com o fortalecimento dos estados e municípios na participação do bolo fiscal. Defende maior flexibilidade aos estados e municípios, através da administração das suas próprias bases (p. 72).

O Sr. Pedro Jorge Viana (chefe do escritório técnico dos Estudos Econômicos do Nordeste) entendeu que o federalismo brasileiro apresenta a característica de um federalismo político anulado pelo federalismo econômico, em razão da falência de vários municípios e estados (p. 78). No mesmo sentido, reclama que a alocação de recursos da União não está sendo utilizada de modo socialmente justo, dado seu poder de distribuição de renda (p. 78). Para resgatar o federalismo fiscal, propõe que a decisão de onde gastar e o que oferecer à população se baseie na função distributiva (p. 79).

O Presidente da subcomissão afirmou que a reduzida atividade produtiva no Nordeste transforma essa região em mera passagem de recursos públicos. Afirmou que “todo o dinheiro do país morre em São Paulo ou nasce e vive em São Paulo”, pois lá são produzidos os equipamentos a serem comprados (p. 81), desequilibrando o federalismo brasileiro.

O Sr. Ozias Monteiro Rodrigues (representante dos Secretários da Fazenda do Norte, Nordeste e Centro-Oeste) “culpou” a circunstância da distribuição do desenvolvimento pela acentuada desigualdade regional. Afirma que: “as regiões dotadas de maior quantidade de fatores produtivos, de maiores dotação de capital investido, aceleraram seu crescimento, enquanto as outras – o que era natural – permaneciam em situação de menor desenvolvimento” (p. 83). O constituinte José Serra afirmou que os estados menos desenvolvidos precisam de apoio para gerar uma base tributária própria, através de mecanismos de redistribuição de recursos públicos (p. 91). O Prof. Osiris de Azevedo Lopes Filho reconhece o quão estreita é a base tributária de muitos estados e municípios, impedindo a arrecadação de tributos por bases próprias (p. 158).

Luiz Carlos Hauly (representante dos Secretários de Fazenda dos estados do Sul e Sudeste) defendeu a descentralização, com a maior participação dos municípios e estados no bolo tributário (p. 86).

Sr. Cezar Cassel (Presidente da Federação das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais) defendeu a capacidade de estados e municípios ampliarem sua capacidade para geração de recursos próprios, conferindo responsabilidade à administração local de arrecadar e efetuar gastos (p. 93).

O Prof. Ives Gandra da Silva Martins entendeu que o município não deveria se caracterizar como ente federado, pois seu interesse é em administrar recursos e não cobrá-los (p. 100). Ressalta que a federação brasileira é a única que confere competência impositiva tributária aos municípios, embora não seja exercida de maneira significativa (p. 104). Em seguida, o constituinte Osmundo Rebouças traz à tona a informação de que a maioria das propostas e sugestões até então apresentadas seguem a posição de que a maioria dos municípios deveria continuar vivendo só das transferências (p. 105).

Na questão relativa ao federalismo fiscal, percebe-se a maior preocupação em descentralizar os recursos, enfocando-se a relação da União com estados e municípios, deixando-se em segundo plano a relação estes dois últimos. Também teve pouco enfoque a questão relativa à carente base produtiva da maioria dos municípios e dos estados mais pobres.

O Sr. Guilherme Quintanilha argumentou que o fortalecimento do federalismo fiscal não passa necessariamente pela desconcentração da competência tributária, mas pela participação dos estados e municípios na receita tributária global (p. 110). Verificou que 77% da arrecadação tributária da União é concentrada abaixo do paralelo 19 (que corta Uberlândia e Vitória) (p. 111).

O Sr. Souto Borges (tributarista) chama a atenção para o tratamento desigual às regiões. Isso porque embora existam regiões extremamente desiguais, na Constituição Federal têm o mesmo tratamento (p. 119).

O Prof. Orlando Caliman (experiência como contador, advogado, procurador da República e juiz federal) observou que a partir da reforma tributária de 1966 e 1967 se descaracteriza o federalismo fiscal, enfraquecendo-se o equilíbrio na distribuição de forças. A hegemonia da União,

enquanto instrumento de desenvolvimento, em detrimento de estados e municípios transformou estes em meros espectadores, a partir da sua presunção de incapacidade técnica e gerencial. O sistema até então vigente se caracterizava pelo centralismo federal, a distribuição iníqua de carga tributária (p. 137) e dos mecanismos de partilha e transferência (p. 139). Em sua visão, a solução para a autonomia federativa passa pela ampliação da competência tributária dos estados e municípios e pela melhor utilização dos mecanismos de transferência, estabelecendo critérios claros e objetivos destinados à correção das distorções (p. 139).

O Sr. Relator Fernando Bezerra Coelho ressaltou que a descentralização pura e simples não atenderia à política tributária como instrumento de redistribuição de rendas, e penalizaria os estados e municípios menos desenvolvidos, cujas bases econômicas sejam mais frágeis (p. 140). Baseou-se nas palavras de Hugo de Brito Machado que reiterou sua posição no sentido de que a atribuição de maior autonomia aos governos locais contribuirá para aumentar os desníveis, pois um estado ou município “só pode tributar na medida em que há riqueza em seu território” (p. 141).

Na visão de Hugo de Brito Machado o desafio é compatibilizar o desafio de desconcentrar o poder político e contribuir para minimizar as desigualdades (p. 141).

A nosso ver, o centralismo de forças na União por si só não é um problema. O problema é a ausência de um projeto de redução das desigualdades regionais, tornando o centralismo sem sentido. Caso houvesse um projeto para a redução das desigualdades regionais, a centralização seria fundamental para a reorientação de recursos nacionais.

Na apresentação do Anteprojeto, o Relator teceu críticas ao sistema tributário vigente. Dentre elas, inclui-se a centralização do poder tributário na União o que acarretou enfraquecimento do sistema federativo, em razão da situação de penúria financeira de vários estados e municípios (p. 211). Sugeriu, portanto, a redução dos impostos da União de dez para cinco (p. 212, item 23 do Anteprojeto). Contudo, a solução de se conferir maior autonomia a estes entes não resolverá o problema, pois estes mesmos entes federados falidos não possuem base produtiva tributável. A dependência destes entes decorre da

falta de recursos financeiros e a possibilidade de tributação não resolverá, pois não haverá o que tributar.

Em outro trecho da apresentação do anteprojeto, na Exposição de motivos, o Relator afirma que “parece oportuno fortalecer intensamente os Estados e Municípios”. Contudo, insiste na premissa de que “A concentração de impostos gerou concentração de recursos, tornando ineficiente a máquina estatal. No momento em que se está convencido da necessidade de descentralização de encargos, é imperativo promover a redistribuição de recursos, contemplando, inclusive, um tratamento diferenciado para os Estados menos desenvolvidos” (p. 212).

A sistemática para solucionar a situação do desequilíbrio regional adotada foi de descentralizar a tributação, os encargos (com base na premissa de que essa medida gera a aproximação da ação governamental com os beneficiários – p. 213), aliando-se à um sistema de redistribuição de recursos. São aumentados os percentuais do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados de 14% e 17%, respectivamente, para 18,5% e 22,5%; também são destinados dois pontos percentuais do IR e IPI para o Norte e Nordeste (p. 212). Isso pode ser depreendido do seguinte trecho (também da exposição de motivos):

Afinal, procura-se ampliar o poder financeiro dos municípios, atribuindo-lhes inclusive um campo impositivo com excelente potencial de arrecadação, incapaz de provocar distorções importantes. A par disso, promove-se uma forte ampliação dos fundos destinados aos municípios, mecanismo que, aliado a uma total desvinculação da receita, se tem apresentado como o mais eficaz para financiar as edilidades mais modestas, que são a grande maioria da realidade nacional (p. 212).

Nas simulações realizadas, a participação final no produto da arrecadação dos entes federados é a seguinte: União 36% (antes era de 44,9%), Estados 40% (antes era de 37,4%) e Municípios 24% (antes era de 17,7%) (p. 215).

Na discussão do anteprojeto o relator afirma que houve avanço no sentido do “fortalecimento da federação, atribuindo-se de forma equilibrada, autonomia financeira entre estados e municípios” (p. 214). Porém, tal afirmação não resultou em ganhos na possibilidade de tributação, eis que o país foi (e é)

carente de um projeto de redução das desigualdades regionais. Houve sim ganhos de recursos por parte dos entes federados mais pobres.

3.5. Finalidade das normas do sistema de repartição de receitas tributárias

Nas discussões, pode-se identificar que não houve consenso entre os técnicos e parlamentares sobre uma finalidade a orientar o desenho do sistema de repartição de receitas tributárias. Várias finalidades foram aventadas, sem a construção de uma maioria em torno do objetivo redistributivo.

Por outro lado, o fato de não se ter uma maioria em torno de um objetivo redistributivo, denota-se ter se estabelecido uma maioria silenciosa contra ele. O impasse favoreceu determinados estados e regiões. Trata-se de uma estratégia que fez prevalecer a ideia de se descentralizar os recursos e auxiliar as regiões mais favorecidas pelo repasse financeiro. Nesse subsistema, a coalizão vencedora impediu a descentralização da atividade produtiva ou a instituição de um plano nacional a enfrentar as desigualdades regionais.

A finalidade de fortalecer os municípios com a transferência de mais recursos do bolo tributário, movimento denominado municipalismo, foi considerado em inúmeras manifestações e por vários constituintes e técnicos: Constituinte Gerson Camata (p. 3, 22), Relator Fernando Bezerra Coelho (p.4, 33), constituinte Jesus Tajra (p. 25), constituinte Mussa Demes (p. 27), constituinte Affonso Camargo (p. 31, 65), constituinte José Guedes (p. 42), constituinte Nion Albernaz (p. 53), Cleuler de Barros Loyola (Instituto Brasileiro de Administração Municipal, manifesta concordância com a proposta do IPEA coordenada pelo Prof. Fernando Rezende – p. 60), Jorge Khoury Hedaye (presidente da Confederação Nacional dos Municípios e à época prefeito de Juazeiro/BA – p. 63), constituinte Osmundo Rebouças (p. 66), constituinte Alexandre Puzyna (p. 67), Sr. José Machado Campos Filho (Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo), constituinte Adhemar de Barros Filho (p. 119).

Essa ideia é um paliativo no orçamento municipal. A redução das desigualdades regionais depende da descentralização da atividade produtiva,

dotando as mais variadas regiões de verdadeira autonomia, aliado a um projeto de desenvolvimento nacional.

O constituinte Osmundo Rebouças previu que o papel da subcomissão é construir um sistema de organização do Estado e dos Poderes, com maior equilíbrio federalista (no sentido de permitir que estados e municípios tenham maior comando sobre recursos e decisões públicas de arrecadar e gastar) e redução das desigualdades regionais. Na sua opinião, a proposta da Receita Federal (apresentado pelo Secretário Guilherme Quintanilha de Almeida) consagraria o “status quo” (p. 124). No mesmo sentido, o constituinte Simão Sessim (foi Prefeito - p. 125), em contraposição à proposta do IPEA que atende “à melhor justiça fiscal e melhor distribuição de renda nacional” (p. 125).

O projeto apresentado pelo Prof. Fernando Rezende partiu da premissa da situação financeira precária dos municípios (p. 8, 33). O Prof. Alcides Jorge Costa também realça o movimento municipalista, sugerindo mudanças para aumentar a autonomia dos estados e municípios, desconcentrando poderes da União (p. 37), bem como o Prof. Geraldo Ataliba (p. 51, 57).

O relator reconhece que a Subcomissão “(...) terá a função social de promover a justiça social, de estar atenta aos desequilíbrios regionais, às realidades distintas de cada região brasileira” (p. 4), o que é ratificado por Nivaldo Krüger (p. 67).

O projeto elaborado em coordenação pelo Prof. Fernando Rezende insere-se em um contexto abrangente de implementação das reformas necessárias para: a) modernizar o setor público; b) adaptar o Estado brasileiro à função de promover o desenvolvimento nacional; c) preocupação com a consolidação da democracia; d) desenvolvimento social equilibrado; e) redução das desigualdades regionais; f) redução das injustiças na distribuição da carga fiscal. Por isso, buscou-se uma ampla reforma no sistema tributário e não apenas pequenos ajustes (p. 18), voltada à “redução das disparidades, tanto sociais quanto regionais, que têm sido uma chaga que permanece de certa maneira manchando a sociedade brasileira e o desenvolvimento nacional” (p. 18). Por isso, baseou-se em três princípios: a) proteção aos direitos do cidadão; b) justiça fiscal; c) recomposição do sistema federativo. Em relação a este último, buscou-se maior autonomia político-financeira e administrativa, maior equilíbrio na divisão de poderes públicos e a modernização do sistema

tributário brasileiro. No tocante ao conflito regional, menciona que “alguma vantagem especial deve ser concedida aos Estados mais pobres e às regiões menos desenvolvidas” (p. 19).

O constituinte Benito Gama ressaltou a importância de redução dos desníveis regionais e a sua prioridade na subcomissão (p. 32), o que é confirmado pelo relator constituinte Fernando Bezerra Coelho (p. 34).

O Sr. Presidente da Comissão de Tributação, a qual a subcomissão é parte integrante, Francisco Dornelles verificou um consenso no sentido de se construir um sistema tributário “que permita uma melhor distribuição de renda entre regiões e pessoas” (p. 36).

O Prof. Alcides Jorge Costa apresentou algumas propostas, inclusive com a necessidade de se prever um sistema eficiente de transferências com o objetivo de redução das desigualdades regionais (p. 37 e 40), o que é ratificado pelo Dr. Nelson Amâncio Madalena (ex Secretário de Fazenda de Santa Catarina, e professor de Direito Tributário da UFSC).

O Sr. Jorge Khoury Hedaye (Presidente da Confederação Nacional dos Municípios) defendeu o enfrentamento das causas geradoras das desigualdades, eis que afeta a construção de um federalismo cooperativo. Argumentou a necessidade de elaboração de planos de desenvolvimento regional, que deve incluir a questão relativa às finanças municipais (p. 64). O sr. Ozias Monteiro Rodrigues argumenta que “o não cumprimento dos objetivos propostos para o desenvolvimento regional decorre, fundamentalmente, da falta de infraestrutura nos estados menos desenvolvidos” (p. 89), o que faz com que empresários e os recursos de financiamento financeiro se destinem às regiões mais estruturadas (p. 89). Propõe, então, um programa, com recursos federais, para dotar de infraestrutura os estados do norte e nordeste (p. 89).

O Sr. Cleuler de Barros Loyola também defende a implementação de programas nacionais de descentralização, com a instituição de projetos para o desenvolvimento do interior (p. 67). O Sr. Nelson Amâncio Madalena concorda que a mera atribuição de maior autonomia aos entes federados implicará na maior concentração de poderes nos estados e municípios mais poderosos (p. 160).

O Sr. Jorge Viana critica o sistema até então vigente, afirmando não ser equânime, por não trazer justiça fiscal e social; não ser estabilizante; nem ser

neutro. “Em outras palavras, dos quatro princípios básicos de finanças públicas, ele obedece apenas ao princípio de que a distribuição de renda deve ser feita pela União” (p. 78). Sugere que na Constituição deveria constar os princípios básicos em prol de um sistema fiscal mais equânime (p. 79).

O Sr. Ozias Monteiro Rodrigues (representante dos Secretários da Fazenda do Norte, Nordeste e Centro-Oeste) aduziu que:

O primeiro princípio que levamos em conta é o de que o sistema tributário brasileiro deve apresentar maior equidade, tendo como consequência uma mais justa distribuição de rendas públicas entre União, estados e municípios. Na verdade, hoje é patente, é evidente, é indiscutível o fato de que o sistema se mostra altamente concentrador de rendas em benefício da União, deixando os Estados e municípios em situação verdadeiramente difícil, em termos de cumprimento das funções de governo sob sua responsabilidade (p. 82).

Também defendeu a instituição de apenas um Fundo a transferir recursos (p. 83), argumentando que:

O sistema de distribuição de renda através de fundos federais passou por diversos males. Não funciona, e não resolveu o problema das regiões menos desenvolvidas, precisamente porque as partilhas de tributos federais foram feitas a partir de critérios individuais para cada fundo. (...) se diluía inteiramente a característica de redistribuição de renda entre os estados menos desenvolvidos, não se atingindo o fim colimado, ou seja, a atenuação das desigualdades regionais. (...) Estaríamos fazendo uma tentativa de atenuar as desigualdades de renda pública existentes entre as unidades menos desenvolvidas e as mais desenvolvidas da Federação (p. 83).

O constituinte João Machado Rollemberg entendeu que o fundamental é a equidade nos percentuais de partilha (p. 87).

O constituinte José Maria Eymael assinalou a necessidade de se adotar comportamento mais solidário, a nível de país, esforçando-se para a Constituição servir à construção de uma sociedade fraterna, mais justa e distributiva (p. 91).

Sr. Cezar Cassel achou importante o questionamento acerca do nível de serviços prestados pelo Estado versus carga tributária. Defende que o sistema tributário é um dos instrumentos de redução das desigualdades regionais, mas precisa estar aliado aos gastos públicos (p. 93).

Sr. José Machado de Campos Filho alertou para a observância do princípio da justiça tributária e da justiça social para a distribuição dos recursos (p. 95).

O Prof. Hugo de Brito Machado chamou a atenção ao fato de não constar na proposta do IPEA a finalidade primordial de a reforma buscar a redução das desigualdades regionais. Refere-se à existência de apenas dois objetivos: 1) redução das desigualdades de riqueza, reduzindo o caráter injusto do sistema tributário, e; 2) fortalecimento do federalismo (p. 132). Afirma que a realidade é a “ausência de um mecanismo que assegure um tratamento efetivamente equânime de redistribuição de rendas, porque o órgão central necessariamente sofre uma tendência do estado mais pobre” (p. 143).

O Sr. Orlando Caliman afirmou que para se chegar a situação ideal na distribuição das receitas tributárias é necessário utilizar os mecanismos de transferências constitucionais com o “único e exclusivo intuito de reduzir ao máximo os desequilíbrios existentes” (p. 140). A ideia seria compensar os estados cuja renda *per capita* fosse reduzida, equilibrando o nível de receita própria (p. 140).

O Presidente da Subcomissão, constituinte Mussa Demes afirmou que:

(...) a grande preocupação desta Subcomissão é, sem dúvida, a de descentralizar os recursos federais, de forma a que estados e municípios possam ter quem sabe já a partir de 1988, o suficiente, não só para as suas elementares necessidades de custeio, mas também recursos para investimentos, entre os quais, tenho certeza, terão tratamento prioritário os trabalhos de pesquisa na área mineral, porque isso interessa ao País, como um todo (p. 172).

Na parte final da frase do trecho acima transcrito, parece que o sistema foi pensado sem uma finalidade clara, pretendendo abarcar até mesmo investimentos em mineração.

Nas discussões do anteprojeto, o relator afirmou que:

(...) o anteprojeto original não previa a explicitação dos princípios e dos objetivos do sistema tributário. Decidimos fazê-lo por causa da manifestação de vários membros desta Subcomissão, como também de Srs. Constituintes – e eu citaria o Líder do PMDB no Senado, Fernando Henrique Cardoso, que encaminhou emenda com essa proposição (...) (p. 214).

Logo, as finalidades citadas por técnicos e parlamentares foram as dez seguintes:

- 1) municipalismo, sob a pena de fortalecimento dos municípios com a transferência de mais recursos do bolo tributário;
- 2) maior equilíbrio federalista e fortalecimento do federalismo, mediante a descentralização de recursos federais, de forma a que estados e municípios possam ter o suficiente não só para as suas elementares necessidades de custeio, mas também recursos para investimentos;
- 3) reorganização do Estado e dos Poderes;
- 4) redução das desigualdades regionais, através de: 4.1) melhor distribuição de renda entre regiões e pessoas, 4.2) sistema eficiente de transferências de recursos, 4.3) enfrentar as causas geradores das desigualdades, 4.4) mudança nos critérios de partilha na transferência de recursos; 4.5) equidade nos percentuais de partilha, 4.6) redução do caráter injusto do sistema tributário, 4.7) utilizar os mecanismos de transferências constitucionais com o “único e exclusivo intuito de reduzir ao máximo os desequilíbrios existentes;
- 5) promover justiça social, atentando aos desequilíbrios regionais;
- 6) implementação de ampla reforma para: 6.1) modernizar o setor público; 6.2) adaptar o Estado brasileiro à função de promover o desenvolvimento nacional; 6.3) preocupação com a consolidação da democracia; 6.4) desenvolvimento social equilibrado; 6.5) redução das desigualdades regionais; 6.6) redução das injustiças na distribuição da carga fiscal;
- 7) implementação de programas nacionais de descentralização da atividade produtiva;
- 8) inclusão de princípios constitucionais básicos em prol de um sistema fiscal mais equânime;
- 9) construção de uma sociedade mais justa e distributiva;
- 10) observância do princípio da justiça tributária e da justiça social para a distribuição dos recursos.

Como conseqüência do sistema construído, os entes subnacionais tiveram um incremento orçamentário com maior transferência de recursos, embora em quantia ainda insuficiente ao atendimento das políticas públicas

incumbidas. O que daria a entender pelo cumprimento do objetivo de se observar o princípio da justiça tributária e da justiça social para a distribuição dos recursos.

Uma finalidade não considerada na construção do modelo vigente foi a ampla reforma para: modernizar o setor público; adaptar o Estado brasileiro à função de promover o desenvolvimento nacional; preocupação com a consolidação da democracia; desenvolvimento social equilibrado; efetiva redução das desigualdades regionais, e; redução das injustiças na distribuição da carga fiscal. Essa ampla reforma pressupõe a implementação de programas nacionais de descentralização da atividade produtiva.

Porém, sem a instituição de políticas públicas abrangentes de redução das desigualdades regionais, estas persistiram, enfraquecendo o federalismo brasileiro. Logo, as finalidades de reorganizar o Estado e de construir uma sociedade mais justa e distributiva não foram atingidas.

Por outro lado, foi acolhida a finalidade de se prever princípios constitucionais básicos em prol de um sistema mais equânime.

Com tantas finalidades, perdeu-se o enfoque em uma delas, embora o municipalismo e a redução das desigualdades regionais tenham sido aquelas mais citadas. Não se pode afirmar que o sistema de repartição de receitas foi construído pensando em uma finalidade específica. Vários objetivos se entrelaçaram e confluíram para a formulação do modelo vigente.

3.6. Propostas em relação aos critérios de Repartição de Receitas Tributárias

Na proposta de criação de um fundo de equalização, o Prof. Fernando Rezende teceu críticas sobre as distorções do sistema vigente à época, bem como sugeriu sua revisão de modo a reduzir as diferenças de recursos por habitante, instituindo um piso mínimo, nas seguintes palavras:

Qualquer um que se debruce sobre as estatísticas de receitas estaduais e municipais encontra diferenciais de recursos por habitante entre os diferentes pontos do território brasileiro, que não têm nenhuma relação com o tamanho da população, do território, com o grau dos problemas sociais a serem enfrentados, e assim por diante. Então, na revisão do critério de transferência, trata-se de promover maior equalização da

receita, reduzindo a diferença entre o mínimo e o máximo, de modo a assegurar um piso mínimo de recursos por habitante em qualquer ponto do território brasileiro, um mínimo indispensável à garantia e à oferta de serviços básicos indispensáveis à população (p. 21)

Também defendeu que as regras sobre os critérios de partilha não fossem incluídos na Constituição, mas regulados por Lei Complementar (p. 30), permitindo-se revisões com maior facilidade. Essa posição não foi vencedora, pois os critérios acabaram previstos na Constituição Federal.

O Prof. Geraldo Ataliba rejeitou o critério de população, argumentando que as pesquisas são tardias e manipuláveis (p. 50), o que é ratificado pelo constituinte Osvaldo Sobrinho, afirmando serem desatualizados os dados do IBGE (p. 57).

O constituinte Osmundo Rebouças sugeriu mudança no critério de repartição previsto na proposta do IPEA (nesta, sugere-se a distribuição proporcional à receita local *per capita*, quanto menor esta, maior a transferência). A sugestão foi de combinar com o critério populacional. Aproveitou para citar o exemplo dos EUA, em que o esforço fiscal próprio é considerado na distribuição (quanto maior a arrecadação por habitante, maior a transferência).

O Prof. Carlos Alberto Longo pretende a combinação dos critérios população, renda *per capita*, esforço de arrecadação, entre outros (p. 72).

Enquanto que Jorge Viana propõe um sistema baseado na transferência de recursos diretamente proporcionais à população e inversamente proporcionais à renda *per capita* (p. 79).

O Sr. Luiz Carlos Hauly (representante dos Secretários de Fazenda dos estados do Sul e Sudeste) defende que os critérios deveriam levar em conta a população, território e receita própria e que o repasse de recursos fosse mais ágil (p. 85).

O Prof. Orlando Caliman afirmou que os critérios se baseiam em um emaranhado de normas e fórmulas, às vezes desconhecidas do público (algumas sequer publicadas), sem princípios claros de rateio e fundados em dados já defasados (p. 138). Manifesta receio em utilizar o critério de renda *per capita* pela defasagem de seu cálculo (p. 142). Propõe a utilização de variáveis

dinâmicas que possam acompanhar os acontecimentos (p. 142), mas não as propõe.

O Prof. Hugo de Brito Machado defendeu que a partilha deve se basear em duas partes. A primeira, na inversa proporção da renda *per capita* da população do Estado ou Município beneficiado com a distribuição e, a segunda parte, diretamente proporcional à área territorial do estado ou município beneficiário (p. 141). Propôs, ainda, o aumento de recursos orçamentários a serem administrados no sistema de repartição de receitas tributárias, além de desvincular sua administração do Ministério da Fazenda, outorgando-a a um órgão composto igualmente por representantes de estados e municípios (p. 141).

O constituinte Mussa Demes entendeu que o critério renda *per capita* é o mais justo, por transferir mais recursos a quem mais precisa (p. 147). Também fez menção à uma proposta dos Secretários de Fazenda do Norte, Nordeste e Centro-Oeste de que o cálculo seja feito de forma inversamente proporcional à receita tributária (p. 147).

Uma grande inovação do sistema estabelecido foi a transferência automática dos recursos, acabando com a necessidade de os entes federados irem com o “pires na mão” atrás de recursos em Brasília (p. 213).

Além destas diferentes sugestões e críticas, alguns expositores apresentaram expressamente propostas para a formulação do sistema de partilha de receitas tributárias, quais foram:

Propostas

1) Fernando Rezende: 1.1) bases mais abrangentes de tributação, na tributação do consumo e do patrimônio, em observância à capacidade contributiva (p. 19); 1.2) partilha tributária de acordo com a atividade gerada no respectivo território; 1.3) ampliação das transferências de arrecadação com caráter compensatório às regiões carentes de base produtiva (p. 20 – que é reconhecido pelo Presidente da Confederação Nacional dos Municípios – p. 63); 1.4) tributação sobre o ganho de capital; 1.5) criação de um Fundo de Equalização Fiscal, com o objetivo de reduzir as diferenças em relação à média nacional de recursos

tributários por habitante; 1.6) repasse de uma parcela maior recursos para as regiões Norte e Nordeste (p. 30).

2) O Prof. Geraldo Ataliba: é contra a concessão de incentivos e isenções, pois a sociedade perde o controle sobre a aplicação desses recursos (p. 51). Também sustentou a necessidade de se descentralizar a atividade produtiva, visando fixar o homem nas regiões mais pobres, criando condições de produção de riquezas nestas regiões com o objetivo de equilibrar a nação por inteira (p. 58).

3) O constituinte Nilso Sguarezi: necessidade de se enrijecer o orçamento, limitando os gastos com pessoal e publicidade, evitando o desperdício de recursos públicos, no intuito de melhorar as condições financeiras do município e estados (p. 55).

4) O constituinte Osmundo Rebouças: piso mínimo de recursos públicos *per capita* (p. 88), tese também defendida por Cezar Cassel (p. 94). Também defendeu a necessidade de maior coordenação entre de cada estado e entre estes sob a coordenação geral da União (p. 66). Também argumentou que os critérios de repartição poderiam levar em consideração o comportamento da arrecadação, o empenho do poder local. Quanto maior o empenho, maior a transferência (p. 58 – no mesmo sentido Cezar Cassel à p. 94), havendo a concordância pelo constituinte Bernardo Cabral (p. 58), em consonância com a posição de Fernanda Ferreira de Mello Júnior (Secretário da Fazenda do Estado de Santa Catarina, p. 97). O constituinte Fernando Bezerra Coelho pondera que esse critério precisaria se associar a outros, considerando as peculiaridades de cada microrregião.

5) Cleuler de Barros Loyola: redução ao máximo das transferências negociadas, argumentando que servem para dominar politicamente o município (p. 61). Também sustentou que a forma de partilha seja objeto de lei complementar posterior (p. 61), assim como o Sr. Jimir Doniak (p. 123). Jorge Khoury também defende a transferência automática (p. 64). E o prof. Carlos Alberto Longo concorda com a ideia de uma constituição mais sintética, do ponto de vista do sistema de partilha de receitas, bem como o Sr. Jorge Viana (p. 79) e o Sr. José Machado Campos Filho (p.

95). O constituinte Simão Sessim também atua em prol do fim das transferências negociadas (p. 129).

6) Já Ozias Monteiro Rodrigues defendeu maior detalhamento na Constituição, evitando problema posterior quando da edição da legislação complementar (p. 83).

7) No anteprojeto apresentado pelo Prof. Ives Gandra da Silva Martins se propôs um mecanismo pelo qual no momento em que se recolhe o tributo, o que pertence aos Estados e Municípios seria automaticamente transferido, sem passar pela administração da União (p. 102). Propôs que os municípios fiquem com 30% da carga tributária global ao invés de obterem competência impositiva e fiquem com 7% (p.106).

8) A Frente Municipalista Nacional apresentou várias propostas, destacando-se: a) assegurar aos municípios montante superior a 1/3 das receitas tributárias nacionais; b) participação dos municípios na repartição de todos os impostos nacionais; c) transferências automáticas; d) na reformulação das atribuições de cada ente federado deverão ser assegurados os respectivos recursos (p. 128).

Além destas propostas, alguns técnicos se destacaram por trazer uma nova visão sobre a discussão acerca da descentralização.

O Prof. Hugo de Brito Machado afirmou ser inútil conferir capacidade de arrecadação a um município paupérrimo para a redução das desigualdades regionais, asseverando que tal medida irá acentuar tais desigualdades (p. 133). Sugeriu duas medidas: a) participação direta do município na arrecadação; b) reformulação do sistema de fundos, dotando-o de mais recursos e uma garantia de funcionamento independente do governo federal, através de um órgão específico (p. 133). No mesmo sentido, o sr. Luiz Romero Patury Accioly defendeu a possibilidade de se reduzir o sistema de redistribuição inter-regional de renda com a descentralização tributária, com a arrecadação por parte de cada ente (p. 150).

Esta percepção demonstra a existência de uma coalizão mais reformista, pugnando a descentralização da própria atividade produtiva. Defende, ainda, a

redução das desigualdades regionais com instrumentos que superem a mera partilha de recursos.

O Prof. Osiris de Azevedo propôs um aumento gradual dos recursos a serem repartidos, bem como uma distribuição dos encargos dos governos (p. 159).

Desde a Assembleia Nacional Constituinte da Constituição Federal de 1988, formou-se um grupo de 292 parlamentares (de um total de 559) das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, acertados na mobilização de aumentar as transferências de recursos para suas regiões. Contudo, a definição de repartição foi deixada para depois, evitando divergências no interior deste grupo (BASTOS e COSTA, 1987, p. 98). Este grupo compunha a coalizão reformista, mas devido a divergências internas a coesão do grupo perdeu força, desmobilizando-o.

Antes de transferir competências tributárias a estados e municípios seria preciso, antes, descentralizar a atividade produtiva, sob pena de se acentuar a desigualdade, consoante exposto pelo prof. Hugo de Brito Machado. Além disso, este projeto da descentralização da atividade produtiva precisaria estar aliado ao sistema de partilha de receitas. Esta é a posição da coalizão reformista, em contrariedade à coalizão conformista.

3.7. Insuficiência de informações

No modelo de coalizão de defesa de Paul A. Sabatier se faz referência às limitações de recursos dos atores do subsistema. Nesta pesquisa já se mencionou o curto prazo para a conclusão dos trabalhos. Outro fator de limitação é a insuficiência de informações. A carência de dados dificultou a compreensão do processo decisório.

Em várias oportunidades os constituintes manifestaram preocupação com a falta de informações, o que foi reiterado pelo constituinte José Serra (p. 91). Por vezes, houve dúvidas sobre: a) quem paga, quem arrecada e quem usa o dinheiro (Constituinte Affonso Camargo, p. 8); b) quanto os estados e municípios ganhariam com a proposta do Prof. Fernando Rezende (p. 27); c) ausência de estimativas definitivas (p. 29) no projeto do Prof. Fernando Rezende.

O constituinte Benito Gama pediu ao Prof. Fernando Rezende uma análise profunda sobre a questão regional, em especial relativa ao fundo de equalização, com a apresentação de números atualizados. Em resposta, o Prof. afirmou que algumas decisões precisam ser tomadas mesmo sem os dados claros e específicos sobre a matéria (p. 33).

Em razão da ausência de informações, o relator observou a necessidade de montar sistemas de avaliação, obtenção e operação de dados, podendo decidir com base em elementos concretos (p. 35).

Posteriormente, o Sr. Jorge Viana apresentou uma proposta, reconhecendo não ter “dados para indicar que Estados perderiam ou ganhariam” em relação à reforma fiscal (p. 79).

Em determinada oportunidade, o relator requereu informações sobre o quanto representam os incentivos regionais dentro do bolo dos incentivos gerais, pois não havia transparência, inviabilizando o controle por parte do Congresso Nacional (p. 80).

O constituinte João Machado Rollemberg ressaltou a necessidade de se ter cuidado para “não dar um salto no escuro”, reiterando a importância de se ter dados fornecidos pelos governos federal, estadual e municipal (p. 87).

O constituinte João Agripino condiciona a alteração do sistema tributário à transparência dos números, para que se possa saber quem ganha e quem perde com as sugestões propostas (p. 89).

O Sr. Souto Borges afirma ser impossível uma solução cientificamente correta para se repartir a competência tributária entre os três níveis de governo, por ser uma experiência ainda não testada, nem sedimentada (p. 120).

Após a apresentação de alguns dados pela Receita Federal do Brasil, o Sr. Guilherme Quintanilha de Almeida afirma a necessidade de os conferir, pela possibilidade de estarem equivocados (p. 126).

O Prefeito Baldonado Arthur Napoleão afirma que requereu a um grupo de técnicos que analisasse os impactos da proposta do IPEA, pois a ausência de dados e informações impede expor uma opinião mais segura (p. 130).

O próprio relator afirma que: “a colocação aqui feita sobre o impacto final de qualquer proposta apresentada tem sido preocupação geral de toda a Subcomissão” (p. 130). O presidente também manifestou sua disposição ao

debate e à análise de dados (até então inexistentes) para acompanhar os impactos econômicos e financeiros das sugestões (p. 130).

O Sr. Osiris de Azevedo Lopes se refere à afirmação do Sr. Nelson Amâncio Madalena de que não há estatísticas confiáveis e se refere ao excesso de mudanças constitucionais (especula estar na 30^a, sendo a maior na área de partilha de arrecadação) (p. 164).

Nas discussões sobre o Anteprojeto, o próprio Relator aduz a necessidade de se proceder estudos com simulações (p. 205), o que é reiterado pelo constituinte Mussa Demes (p. 206).

Como se percebe, a falta de clareza, transparência em razão da insuficiência de dados e informações orientou as discussões e as deliberações, embora algumas simulações tenham sido referidas pelo relator. Acerca desta questão, também se percebe a formação de duas coalizões em campos opostos.

Houve uma coalizão a aceitar a discussão e votação do projeto, mesmo sem informações suficientes. Por outro lado, a coalizão oposta trabalhou para obtenção dos dados. Neste embate, prevaleceu a ideia de se analisar, discutir e votar o projeto sem dados suficientes.

3.8. Dificuldades na Implementação do Sistema

Para a implementação do sistema vigente, inúmeras variáveis são relevantes. Trata-se de questão complexa a envolver vários fatores, consoante adiante explicado.

O constituinte Simão Sessim afirmou que uma condição para o sistema vigorar com êxito seria que os estados e municípios assumissem o compromisso público de austeridade, negociado entre a burocracia governamental e à comunidade (p. 23).

Já o constituinte Benito Gama reclamou a criação de base econômica para que o instrumento de redução das desigualdades regionais produza efeitos concretos (p. 33).

O Prof. Geraldo Ataliba considerou que a mudança constitucional seria suficiente para gerar mudanças na forma de gerir o patrimônio público e na própria forma de agir do cidadão (p. 59).

O Sr. Nivaldo Krüger (Secretário Geral da Associação Brasileira de Municípios) afirmou que a acentuada desigualdade social dificulta a implementação do sistema de partilha de receitas, pois o sistema tributário brasileiro concentra poderes nas mãos de União e os Estados e Municípios sem poder para suprir suas deficiências financeiras. Ele próprio se perguntou se é possível reestruturar o sistema tributário com meras emendas ou costuras ao sistema até então vigente. E respondeu afirmando que não. Propôs a necessidade de se instituir um novo sistema tributário, baseado na descentralização e conseqüente fortalecimento da federação (p. 61/62).

O Sr. Jorge Viana aduziu que nas reformas tributárias, as posições assumidas são radicais, às vezes. E os estados não querem perder posição, em termos de arrecadação (p. 79). Nesse sentido, o relator reconheceu a existência de forte resistência aos incentivos regionais (p. 80), por acarretar direcionamento da arrecadação a determinados estados.

O Sr. Luiz Carlos Haully (representante dos Secretários de Fazenda do Sul e Sudeste) entendeu que a mera previsão constitucional do sistema de partilha de receitas tributárias é insuficiente à redução das desigualdades regionais. Defendeu incumbir aos estados resolver as desigualdades entre municípios de seu território. Afirma que buscar reduzir tais desigualdades apenas pela questão tributária é muito difícil.

Em contraposição à ideia de se beneficiar os estados mais pobres, o Sr. José Machado de Campos Filho fundamentou que estados que mais arrecadam (São Paulo, por exemplo) tem compromissos sociais iguais ou maiores que outros, inclusive do Nordeste. Argumentou que em São Paulo vivem aproximadamente 6 milhões de pessoas provenientes do Norte e Nordeste, cuja responsabilidade pela prestação dos serviços públicos é de SP (p. 95). Concluiu dizendo que:

(...) não se pode, pura e simplesmente, aceitar o argumento de que determinados Estados devam ser mais beneficiados com a distribuição do Fundo de Participação dos Municípios por serem mais pobres. Precisamos levar em conta, efetivamente, as condições que vivem suas populações (p. 95).

Também defendeu que os recursos para redistribuição não devam ser retirados dos Estados produtores e industrializados, e sim do Fundo de

Participação dos Municípios, do Fundo de Equalização e do FINSOCIAL.

Também disse:

Não se pode pensar, de forma alguma, numa mudança tributária que prejudique os Estados que já atingiram determinado nível, porque, além de não melhorar sua situação e a dos demais Estados, isso também os prejudicará sensivelmente (p. 95).

E arrematou:

(...) não só os Estados do Norte e Nordeste têm problemas de recursos financeiros, mas também os do Sul, que atravessam sérios problemas financeiros, os quais, em termos de valores e grandeza são, muitas vezes, maiores do que os do Norte e Nordeste. Obviamente, há que levar em consideração a capacidade proporcional de cada um desses Estados, no que diz respeito à geração de recursos (p. 96).

O Sr. Guilherme Quintanilha de Almeida (Secretário da Receita Federal, vice-presidente do Sindicato Nacional de Autopeças, empresário e dirigente de empresas há mais de 25 anos, há mais de 20 anos é diretor da Federação do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – p. 118) se posicionou contra o transplante de institutos adotados em outros países, pois na maioria das vezes se desconsidera as peculiaridades locais (p. 110).

O tributarista Sr. Souto Borges afirmou que: “a distorção da ordem do sistema não está na sua instituição, até porque ela não chegou a ser bem testada, está na sua prática, na execução constitucional” (p. 112). Chamou a atenção sobre os problemas na aplicação da lei, argumentando que a legalidade é tratada como instrumento meramente retórico de declaração de princípios, sem efetiva aplicação (p. 112). No mesmo sentido, Jimir Doniak (Secretário Adjunto da Receita Federal) afirmou que: “(...) a aspiração é a de que a futura Constituição venha a ter realmente respeito e aplicação por parte de toda a coletividade, inclusive do próprio Poder Público” (p.122).

O Sr. Jimir Doniak também enxergou dificuldades na implementação do sistema em razão das frequentes reformas constitucionais, eis que fulminada qualquer aspiração de perenidade que deveria ser intrínseco à constituinte (p. 123).

O relator procurou estabelecer e firmar pontos de consenso com os demais constituintes. Buscou estabelecer união em torno da discordância com

o atual sistema de partilha de recursos públicos, em prol de maior descentralização administrativa, política e financeira (p. 129).

Não havia uma unidade sobre as propostas. Grandes divergências e propostas muitas vezes em sentidos opostos dificultaram a costura de acordos e alianças.

O Sr. Orlando Caliman afirmou que:

(...) há manipulação de recursos (...) porque o critério de distribuição é feito a nível de força política, ou seja, ganha mais o estado que tem mais poder político, os outros Estados passam a ser meros espectadores (p. 143).

Há circunstâncias não formais que dificultam a implementação de um sistema. Pode-se citar, por exemplo, o baixo quórum na palestra do Prof. Hugo de Brito Machado que fez mudar a opinião de vários parlamentares (p. 147 e 148). Caso mais deles estivessem presentes, outro rumo poderia ter sido dado na construção do sistema, como noticiado pelos próprios parlamentares. Esta é uma circunstância não expressa nos trabalhos da comissão que produziu grande impacto nos presentes, mas não pôde atingir os demais parlamentares.

O Sr. Luiz Romero Paturo Accioly (ex-Secretário da Receita Federal, Procurador Fiscal do Estado de Pernambuco e tributarista conhecido nacional e internacionalmente) indicou alguns fatores que precisam ser considerado na implementação do sistema. Primeiramente aduziu competir ao parlamento tomar a opção política, com base nos valores e na representatividade da comunidade. Em seguida, enxergou grandes dificuldades na execução da lei, conforme trecho adiante transcrito:

Na execução da lei, surge não somente a comunidade, a maneira como ela aceita os tributos, qual é sua capacidade de cumpri-los como também, com relação à máquina estatal, que condição ela tem para executar a lei. Podemos ter alguns impostos muito bem ordenado, muito consistente, mas se a máquina estatal e a comunidade – a comunidade é importante nesse ponto – não aplicam, não executam devidamente a lei, por mais justo que seja o sistema jurídico-formal criado, a sua execução será injusta, porque alguns vão pagar, outros não. É fundamental atrelar a opção de natureza política ao potencial da administração tributária ou à capacidade que tem a administração tributária de fazer executar a opção política adotada obrigatória, constitucionalmente, depois detalhada em termos de legislação ordinária (p. 149).

O Prof. Osiris de Azevedo Lopes Filho (Prof. de Direito Financeiro da UNB) indicou alguns fatores indispensáveis à implementação do sistema: a) integração do sistema tributário ao modelo de economia e às aspirações o contribuinte; b) melhorar a carga tributária, pois a sua injustiça traz perda de legitimidade; c) melhorar o gasto público, pois a ação estatal perdulária, clientelista e concentrador de renda dificulta a arrecadação; d) concepção de um sistema na Constituição, com a definição das finalidades e os meios adequados para o seu cumprimento, com a arrumação das competências e atribuições dos meios financeiros adequados para a realização das atividades; e) evitar a cobrança de tributos apenas daqueles que não têm como se furtar (p. 154); f) alteração paulatina, em consonância com a evolução do processo constitucional tributário (p. 155); g) administração tributária que exerça suas funções com a integração da sociedade e entre os entes federados (p. 156); h) mudança cultural, com maior participação popular; i) a tecnocracia não conhece de perto os problemas dos estados e municípios, e decide sem uma avaliação seletiva, sem avaliação de critérios e sem conhecimento das carências das regiões mais necessitadas (p. 157); j) o excesso de carga tributária sobre a massa trabalhadora gerou um movimento de “desobediência civil”, sendo necessária a tributação proporcional dessa classe (p. 158); o Prof. Everlindo Heinklein também defende que a carga tributária seja a mesma para todos os níveis de renda, representando uma distribuição equitativa e justa; k) reduzir a complexidade legislativa tributária que confunde todos em razão da falta de racionalidade; l) maior transparência e clareza na definição das responsabilidades e encargos (p. 159); m) maior transparência nas finanças públicas, devendo-se publicar os orçamentos, as renúncias à arrecadação, criação de estatísticas sobre a eficiência na arrecadação (p. 166). Afirma, ainda, que:

Reconheço que a psicologia tributária no Brasil consagra o seguinte: quanto maior é o contato entre o órgão político de administração tributária e o contribuinte, menor é o nível de arrecadação – esse é um dado de nossa História. Se a população deseja realmente o florescer do município ela tem de participar das obras públicas. Há um processo didático de transformação cultural que tem de ocorrer neste País, porque senão vamos ficar, farisaicamente, apresentando soluções ideais e nunca realmente as cumprindo. O problema central do Brasil é que o discurso é generoso, é democrático, a ação da administração é totalitária, centralizadora e autoritária. Isso tem

de mudar. Há diferença entre a palavra e a ação. Acho que as duas têm de expressar o mesmo ponto de vista (p. 156).

Em síntese e nas suas próprias palavras, o Prof. Osiris diz:

Acho que qualquer modelo tributário que V. Ex^a concebam dependerá essencialmente de alguns fatores para a sua viabilização: primeiro, que ele possibilite a evolução da vida econômica, que ele não penalize absurdamente as unidades produtivas; segundo, que ele tenha um mínimo de aceitação da comunidade – seria a sua legitimação; terceiro, não adianta arrecadar recursos da comunidade baseado nas idéias de justiça fiscal, vale dizer, progressividade do tributo – quem ganha mais paga mais -, adequação do tributo à capacidade contributiva do cidadão, personalização do tributo, isto é, que o sistema tributário consiga conceber mecanismos a fim de que cada pessoa tenha uma tributação diferenciada em função das suas características. Finalmente, que o sistema tributário tenha o condão de alterar, através da aplicação dos recursos, a distribuição primária da renda, isto é, tenha um efeito redistributivo. Se tudo isso for conseguido, mas se a política de despesa pública dos entes estatais for concentradora e elitista – tipo política aqui de Brasília, em que o núcleo central de Brasília recebe todos os investimentos, em que a Universidade de Brasília, universidade federal gratuita é frequentada pelos filhos das pessoas de melhor renda da população -, vamos ter um sistema de despesa pública que nega aquilo consagrado no sistema tributário. Para mim, o ponto central da legitimidade do Estado é realmente a política de despesa pública do país (p. 157).

O Sr. Everlindo Heinklein (Supervisor Técnico do Escritório Regional do DIEESE do Paraná) defendeu a necessidade de maior participação democrática, com a inclusão da função fiscalizadora no texto constitucional (p. 175), principalmente pela instituição de transparência sobre o quanto arrecadado (p. 179). Também apontou a melhoria e racionalização da administração com relação aos recursos públicos (p. 177).

O constituinte Osmundo Rebouças apontou a existência de uma resistência conservadora na Assembleia Constituinte, a impedir a alteração de um “sistema vergonhoso, injusto e antissocialmente regressivo”, além de explicitar que a própria sociedade brasileira não aceita mudanças de justiça social (p. 208). Afirmou ter coordenado um estudo na Universidade de São Paulo onde se demonstra que o sistema tributário brasileiro é “simplesmente uma peça de concentração de renda” (p. 208).

O constituinte José Maria Eymael realçou a importância de não se drenar recursos dos estados mais desenvolvidos, eis que há forte demanda pela prestação de serviços públicos pelo excedente populacional (p. 210).

A subcomissão reconheceu a limitação do sistema tributário para a redução das desigualdades regionais. O próprio Relator afirmou que: “Por isso, é fundamental que sejam assegurados no Congresso, na elaboração do orçamento anual e na fiscalização da sua execução, mecanismos capazes de forçar o gasto público progressivo, beneficiando as classes mais pobres da comunidade nacional” (p. 215).

A partir das informações extraídas das Atas da Subcomissão, esta pesquisa apresenta pretende sistematizar as opiniões dos parlamentares e dos técnicos que se manifestaram naquela arena, pode-se indicar os seguintes fatores como óbices à implementação do sistema vigente:

- 1) estados e municípios sem compromisso com a austeridade, dificultando a negociação entre a burocracia governamental e a sociedade;
- 2) desigualdades regionais: 2.1) ausência de base econômica para viabilizar a produção de efeitos concretos pelo instrumento de redução das desigualdades regionais; 2.2) acentuada desigualdade social, dificultando a implementação do sistema de partilha de receitas; 2.3) divergências sobre a quem incumbe resolver as desigualdades entre municípios de seu território (união ou estado?).
- 3) conflitos federativos: 3.1) as posições assumidas eram radicais, às vezes; 3.2) ganha mais o estado que tem mais poder político, os outros Estados passaram a ser meros espectadores; 3.3) concentração de poderes nas mãos de União, ficando os Estados e Municípios sem poder suprir suas deficiências financeiras;
- 4) problemas na execução e cumprimento da lei: 4.1) insuficiência da mera previsão constitucional do sistema de partilha de receitas tributárias à redução das desigualdades regionais; 4.2) problemas na aplicação da lei - a legalidade é tratada como instrumento meramente retórico de declaração de princípios, sem efetiva

aplicação (alguns são rigorosamente cobrados; enquanto que outros, não); 4.3) baixa aceitação da comunidade em relação à cobrança de tributos, bem como a incapacidade da máquina estatal de cumprir exatamente o previsto na lei; 4.4) excessiva cobrança de tributos sobre aqueles que não têm como se furtar; 4.5) ausência de concepção de um sistema constitucional, com a definição clara das finalidades e os meios adequados para o seu cumprimento, com a arrumação das competências e atribuições dos meios financeiros adequados para a realização das atividades;

5) problemas no transplante de institutos adotados em outros países, por se desconsiderar as peculiaridades locais;

6) frequentes reformas constitucionais, fulminando qualquer aspiração de perenidade e estabilidade no funcionamento do Estado e na organização da sociedade (instabilidade jurídica); 6.1) por outro lado, há quem defenda a necessidade de alteração paulatina, em consonância com a evolução do processo constitucional tributário;

7) circunstâncias não formais que dificultam a implementação de um sistema. Pode-se citar, por exemplo, o baixo quórum na palestra do Prof. Hugo de Brito Machado que fez mudar a opinião de vários parlamentares;

8) sistema tributário confuso e injusto: 8.1) desintegração do sistema tributário ao modelo de economia e às aspirações do contribuinte; 8.2) administração tributária centralizadora, sem integração da sociedade, nem entre os entes federados; 8.3) cultura de pouca participação popular; 8.4) tecnocracia dissonante dos problemas dos estados e municípios, decidindo sem uma avaliação seletiva, sem avaliação de critérios e sem conhecimento das carências das regiões mais necessitadas; 8.5) excesso de carga tributária sobre a massa trabalhadora gerando um movimento de “desobediência civil”; 8.6) desperdício do gasto público, com a ação estatal perdulária, clientelista e concentrador de renda, acarretando perda da legitimidade; 8.7) complexidade

legislativa tributária que confunde todos em razão da falta de racionalidade; 8.8) falta de transparência e clareza na definição das responsabilidades e encargos, bem como nas renúncias à arrecadação, ausência de estatísticas sobre a eficiência na arrecadação; 8.9) falta de racionalização da administração com relação aos recursos públicos.

9) resistência conservadora na Assembleia Constituinte, a impedir a alteração de um “sistema vergonhoso, injusto e antissocialmente regressivo” (nas palavras do constituinte Osmundo Rebouças, Atas, p. 208), além de explicitar que a própria sociedade brasileira não aceita mudanças de justiça social.

Foi possível, assim, realizar uma síntese dos fatores que dificultam a implementação do sistema construído, a partir da leitura das Atas da Assembleia Nacional Constituinte e da análise das posições emanadas pelos vários atores. Além destes, outros aspectos foram levantados por ocasião da realização das entrevistas, consoante será demonstrado no próximo capítulo.

CAPÍTULO IV - Opinião de Políticos, Técnicos e Jornalistas sobre a implantação do Modelo de Repartição de Receitas Tributárias

Neste capítulo serão sistematizadas as opiniões de alguns políticos, técnicos e jornalistas sobre a implantação do modelo de repartição das receitas tributárias, enfatizando os seguintes aspectos: i. as condições político-institucionais para a implantação do modelo vigente; ii. o resgate dos debates na Assembleia Nacional Constituinte, e iii. as dificuldades para implementação do modelo de repartição estabelecido.

Foram entrevistados dois políticos (Senador Ruben Figueró e Vereador André Regis), três técnicos (Prof. Fernando Rezende, Prof^a. Celina Souza e Dr. Mozart Vianna), um jornalista (Sr. Iolando Lourenço). Todos com ampla experiência na área e com participação nos trabalhos responsáveis pela construção do modelo de repartição de receitas tributárias previsto na Constituição Federal.

Desta forma, foram analisadas três variáveis: as condições político-institucionais presentes na implementação do modelo vigente, a forma como se desenvolveram os debates na Assembleia Nacional Constituinte 1988, e as dificuldades para implementação do modelo de repartição estabelecido.

4.1. Condições Político-institucionais presentes na Implementação do Modelo Vigente

As condições político-institucionais presentes na implementação do modelo vigente são estudadas a partir do período pré-constituente 1988, da arena oficial e da existência ou não de preocupação de se impor uma finalidade ao modelo de repartição de receitas tributárias.

Os entrevistados estudaram ou tiveram participação (como autores ou observadores próximos) do desenvolvimento dos trabalhos da assembleia Nacional Constituinte, e suas opiniões são fundamentais à construção das conclusões da presente pesquisa.

4.1.1. Período Pré-Constituinte 1988

Na análise sobre o período pré-constituente cada um dos entrevistados apresenta sua visão sobre o ambiente vivido à época. Adiante são trazidas as opiniões e análises de cada um deles.

O professor Fernando Rezende enxerga no período da transição do período militar para democracia uma forte pressão pela universalização dos direitos de cidadania. Vários setores da sociedade se organizaram em prol de direitos como previdência, saúde, educação e assistência social.

Verifica que os municípios também estavam mobilizados em prol de maior descentralização federativa (poder financeiro e orçamentário). Pleiteavam maior participação na arrecadação e disponibilidade de recursos (movimento que já vinha desde 1982/3).

Acerca do projeto constituinte, entende que com o falecimento do Presidente Tancredo Neves, foi abandonado o anteprojeto solicitado a uma comissão de especialistas, comandado por Afonso Arinos.

A professora Celina Souza destaca que o momento era de muita incerteza. A tensão de transição, aliada ao falecimento de Tancredo criou um ambiente de insegurança.

Na sua visão, desde o regime militar havia manifestações dos municípios contra a excessiva centralização de recursos. Estas manifestações se intensificaram no período pré-constituente. A título de exemplo, cita a Emenda Passos Porto, apresentada no intuito de se aumentar o percentual de transferências.

À época constituinte, o Senador Ruben Figueró realça a grande expectativa sobre a assembleia nacional constituinte. Para ele, a sociedade esperava uma enorme virada nos campos social, político e econômico.

Atuou diretamente na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. Considerava o sistema tributário anacrônico que levaria (e levou) à elevação da carga tributária. Buscou a experiência americana, realizando viagem para o Arizona nos Estados Unidos, a fim de compreender melhor o sistema lá vigente. Estudou o imposto único e achava ser a melhor opção do país. A proposta foi apresentada por ele na Subcomissão, inclusive com variações adaptativas ao Brasil, mas obteve apenas 1 voto.

O professor e vereador André Regis é um estudioso da federação brasileira. Em sua visão, o momento constituinte é para “refazer” o Estado, decidindo o que é fundamental, podendo ser mais ou menos ousado na construção das instituições. Ressalta que na época houve a transição de uma Constituição por outra, “mixando-as”, sem uma ruptura drástica.

Afirma que no período pós-1964, não havia federação. O Estado era unitário, mas com fachada federativa. O modelo federativo pressupõe algumas características inexistentes à época, tais como fragmentação de poderes, autonomia política, repartição de poderes, *check and balances*. Por óbvio, na ditadura não há como esses aspectos estarem presentes.

Para ele, com a CF/88 houve o impulso democrático e os impulsos federativos. A ideia central fazia uma relação direta entre descentralização e democratização. Esta seria consequência da primeira. Neste cenário, o município foi elevado à categoria de ente federativo. Porém, o entrevistado acredita que a questão federativa não foi uma prioridade. Pois não houve a preocupação de tornar o sistema federativo eficiente, propiciando-o funcionar de modo mais cooperativo. Embora a discussão estivesse presente, não foi um elemento central.

Em sua análise, no ímpeto de se descentralizar, os governadores foram fortalecidos, com a concessão de relevantes instrumentos políticos. A título exemplificativo, pode-se citar a capacidade de lançar títulos no mercado, terem assumido o controle efetivo de bancos, empresas públicas estatais e empresas de energia (todos com grande capacidade de levantar recursos). Tudo isso tornou o sistema de repartição de receitas tributárias irrelevante. Por outro lado, acentuou-se a irresponsabilidade fiscal nos estados.

No seu entendimento, com a outorga destes poderes aos estados, restou aumentada sua capacidade de minar o poder central. O resultado foi um federalismo predatório, o que descompensou o arranjo institucional. Todo o alicerce institucional era desconsiderado, pois os entes utilizavam mecanismos extra-sistema para funcionarem. Como esperado, os mecanismos de repartição de receitas tributárias não conseguiram reduzir as desigualdades regionais.

Menciona que a partir de 1994, com o Plano Real, o sistema começa a ser alterado em desfavor dos governadores e em favor da União. De 1996 a 2000, a União recupera sua força, pois privatiza os bancos estaduais

(reestruturando-os), renegocia as dívidas (a União assume o passivo dos estados), retirando sua capacidade de emissão de títulos, privatiza as empresas de distribuição de energia. Fecham-se os “ralos da República”. Na denominação da FHC, estes ralos eram canais nos quais o dinheiro público se esvaía sem controle. E essa nova dinâmica altera as relações federativas.

Realça o fortalecimento do Poder Central ao tratar diretamente com os prefeitos, através das emendas do orçamento, enfraquecendo os estados. Os programas de assistência social também acentuaram essa relação direta entre a União e municípios.

O entrevistado afirma que, hoje, o sistema de repartição tributária é bem organizado, mas pouco eficiente. Durante os 15 primeiros anos da CF, não havia como verificar se os mecanismos constitucionais funcionavam ou não.

O jornalista Iolando Lourenço participou ativamente dos trabalhos da constituinte, realizando a cobertura de todo o seu funcionamento. Afirma que o falecimento do Presidente Tancredo Neves permitiu ao Presidente Sarney governar com maior liberdade, sem tantos compromissos. Afinal, por ser vice, não participou dos acordos que envolveram Tancredo. Essa liberdade refletiu na inexistência de pressão de militares ou outros atores.

Entende que a Constituição Federal teve forte influência para a instituição do regime parlamentarista (exemplo: Medida Provisória). Mas o Presidente Sarney pressionou para manutenção do presidencialismo.

O atual secretário geral da Câmara dos Deputados Mozart Vianna participou ativamente dos bastidores de todo o andamento da Assembleia Nacional Constituinte. Em sua análise, é preciso considerar um período maior que antecedeu os trabalhos da assembleia nacional constituinte. O forte embate entre os militares e a oposição refletiu na conduta de boa parte dos constituintes. Isso porque vários constituintes lutaram contra a ditadura. E esse sentimento foi responsável pela construção de uma Constituição Federal claramente contrária ao que existia antes.

Lembra que a morte do Presidente Tancredo trouxe um clima de certa instabilidade. O Presidente Sarney manteve o compromisso de se convocar a Assembleia Nacional Constituinte. Foi feito um projeto por sua comissão de notáveis (comandada por Afonso Arinos), o qual restou rejeitado. O Dr. Ulysses

decidiu começar do “zero”. Havia vários comícios pelo Brasil. O país estava agitado.

Das análises acima expostas dos entrevistados, percebe-se certa comunhão de opinião em relação a alguns fatores históricos. Concordam que o período era de relativa instabilidade política, embora o regime militar tenha concordado com a abertura democrática. Também destacam a forte pressão popular e dos municípios a orientar parte dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, em prol de direitos sociais e maior descentralização, respectivamente. Em relação ao período pré-constituinte não se verifica divergência de opinião entre os entrevistados acerca dos fatores de maior relevância.

4.2. Resgate dos Debates na Assembleia Nacional Constituinte

Indo além do que consta nas Atas, neste subcapítulo se pretende trazer à tona os fatores que influenciaram a posição dos parlamentares na construção de suas opiniões.

Nas atas se tem acesso às falas e ao que foi discutido. Com as entrevistas, o objetivo foi ir adiante e buscar as circunstâncias extraoficiais, aquelas não publicadas.

Para isso, dois fatores têm maior importância: a arena oficial e qual seria a finalidade a ser estabelecida no modelo de repartição de receitas tributárias.

4.2.1. A Arena Oficial: Atores e Funcionamento

No conceito de Paul A. Sabatier, as políticas públicas resultam da prevalência de uma dentre as coalizões presentes no subsistema. No caso do sistema de repartição de receitas tributárias, o subsistema foi a Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. E as discussões deste subsistema foram transcritas nas Atas já mencionadas. Para além dos elementos extraídos do seu texto, a visão dos entrevistados traz aspectos não formais, não escritos e não expressamente constantes dos documentos oficiais.

Na investigação das crenças e ideias das coalizões, as entrevistas contribuem como para a obtenção de mais informações sobre os valores responsáveis pela construção de uma coalizão em prol ou contra determinada política.

O professor Fernando Rezende verifica a atuação mais presente de sindicatos, setores da sociedade, estados e municípios e técnicos. Não enxergou uma influência dos partidos, nem de uma visão partidária.

Para ele, os sindicatos e setores da sociedade pressionaram por mais recursos na Comissão da Ordem Social. Desejavam recursos próprios, com destinação específica, sem misturar com os recursos gerais.

Menciona que os estados e municípios pleitearam aumentar a competência tributária e o repasse de mais recursos (mais transferências). Em suma, seu pleito era de poder para arrecadar, dispor o dinheiro e ampliação da autonomia orçamentária. Estados e municípios de maior base tributária atuaram em prol do aumento da competência tributária e da participação na arrecadação. Os demais seriam beneficiados pelo aumento do FPE e FPM.

Verifica que os municípios estavam bem organizados e mobilizados para pressionar a Subcomissão. Algumas demandas eram comuns. Os constituintes tinham o município por base eleitoral, havendo compromisso direto com sua demanda; embora as associações de municípios também os pressionassem. Dessa dupla mobilização resultou a elevação do município à categoria de entidade federativa.

Lembra a grande liberdade que os técnicos tiveram para a apresentação de modelos e sugestões, apesar de o aspecto político influenciar inúmeras mudanças; bem como expõe não existir uma ideia clara a perseguir com o novo sistema. Prevaleceu uma visão mais emocional que racional. Esse caráter emocional consistia em um sentimento de se acentuar a diferença com o regime militar, a seu ver.

Para a professora Celina Souza, não há como separar a atuação técnica da política. A atuação não é estritamente política, nem técnica. Ambas se misturam. A diferença que se procura é artificial. A sociedade não manifestou interesse no tema da repartição de recursos. A bandeira é que estados e municípios deveriam ser fortalecidos financeiramente, com a consequente redução do papel do Poder Federal.

Na sua visão, os trabalhos da constituinte foram bastante descentralizados, com a criação de comissões e subcomissões. Na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e finanças, o constituinte José Serra e quadros do PFL (tecnocratas) se destacaram. As audiências públicas permitiram a manifestação de técnicos, como, por exemplo, o trabalho desenvolvido pelo IPEA, sob a coordenação do professor Fernando Rezende.

Cita que na construção do sistema federativo, governadores e prefeitos foram os maiores interessados. Porém, os municípios foram os maiores vencedores da nova repartição de recursos tributários, pois proporcionalmente ganharam mais do que os estados.

O senador Ruben Figuero verifica que a maioria dos constituintes buscou elaborar uma constituição detalhista, motivada por um revanchismo ao regime militar até então vigente. E isso foi péssimo, pois o desenho da constituição sofreu forte influência emocional, com prejuízo à racionalidade. A Constituição Federal se tornou adjetiva.

Rememora que os debates não se pautaram por uma visão partidária, nem técnica. Prevaleceu a visão ideológica. De modo geral, formaram-se dois grupos. Um da socialização da economia e, de outro lado, os defensores do liberalismo econômico.

Embora seja um dos maiores estudiosos do tema federativo do Brasil e político, o entrevistado Andre Regis preferiu não abordar esta questão, em razão de não ter participado diretamente dos debates.

O jornalista Iolando Lourenço entende que em razão da ampla participação, todos queriam incluir algum artigo, algum dispositivo. Mais de 60.000 emendas. Parece que todos gostariam de incluir algum direito, sem preocupação com a inclusão de deveres. Lembra ter sido criado um grupo (comissão de notáveis) para elaborar um anteprojeto da CF/88, mas os constituintes o rejeitaram.

Por ter coberto as atividades da Assembleia Nacional Constituinte, participou do dia a dia no Congresso Nacional. Afirma que os parlamentares foram muito pressionados pelo lobby. No período pré-constituinte, o Congresso Nacional foi frequentado por milhares de pessoas (especula mais de 10.000 pessoas) diariamente. Havia verdadeiros “corredores poloneses”. Igrejas, negros, índios, associações, dentistas, médicos, ruralistas, empresários,

ambientalistas, todos pressionavam os parlamentares por algum direito. Não havia ligação com o eleitor diretamente, mas com os grupos de pressão. Como resultado, a Constituição Federal cidadã virou uma colcha de retalhos.

Para ele, a sociedade tinha a expectativa de que a Constituição Federal mudaria a realidade do país, sem a consciência de que o papel tudo aceita e pouco transforma.

Lembra que a questão federativa tinha como grande aliado o Presidente da Assembleia Nacional Constituinte (Ulysses Guimarães). Era do PMDB e desejou atender o pleito dos prefeitos (PMDB governava várias prefeituras). Uma grande reclamação da época era a necessidade de o prefeito vir à Brasília com o “pires na mão” em busca de recursos. A missão era acabar com esse mecanismo, conferindo maior autonomia financeira aos municípios. Porém, a Constituição Federal estabeleceu vários deveres ao município e restaurou o sistema de o prefeito depender do governo federal. Afinal, as receitas das contribuições sociais não entram no rateio com estados e municípios. E, além disso, o FPM e FPE não transferem recursos suficientes sequer à manutenção dos municípios. Atualmente, veem-se as marchas dos prefeitos, retornando-se ao sistema de “pires na mão”. O constituinte queria beneficiar o município no novo arranjo federativo. Mas isso foi desvirtuado pelos governos subseqüentes, com o apoio do parlamento.

Destaca a enorme força do lobby do movimento municipalista. A questão regional não foi objeto de tanta pressão, embora algumas medidas pontuais tenham sido atendidas (exemplo: zona franca de Manaus). Como as grandes lideranças detinham conhecida força política (o grupo era chamado de “centrão”). Por isso, a pressão era exercida sobre tais lideranças em proporção maior do que sobre os constituintes individualmente. Vale ressaltar a informação de que os textos foram redigidos por essas lideranças.

Lembra as dificuldades e o grande esforço concentrado, especialmente do Dr. Ulysses Guimarães.

Para ele, a ideia da constituinte era rever o que os militares haviam feito.

Para Mozart Vianna, a Assembleia Nacional Constituinte permitiu ampla participação dos cidadãos, inclusive por carta. Seus trabalhos se desenvolveram com grande intensidade, com jornadas intermináveis, sem horário para acabar, até o amanhecer do dia, inclusive em finais de semana.

Lembra as várias sugestões foram feitas pelos constituintes, por entidades representativas, pela sociedade. O Dr. Ulysses leu várias sugestões, encaminhando-as para as comissões respectivas. Diariamente, mais de 10.000 pessoas circulavam pelo Congresso Nacional. Vários segmentos foram contemplados na constituinte.

Em sua visão, os militares não interferiram. Os constituintes tiveram grande liberdade em relação ao regime. Fez-se questão de que a ANC fosse livre e soberana, mas sofreram forte pressão das bases populares. Os constituintes deram um recado em relação ao período anterior. Preocupados com a volta ao passado, execraram o passado. Racharam-no. Com isso, foram incluídos e especificados vários direitos e garantias fundamentais. Foi uma reação.

Destaca que cada subcomissão estava vinculada a uma comissão temática. Os textos das comissões temáticas subiam à comissão de sistematização (presidida por Afonso Arinos). O relator geral foi o constituinte Bernardo Cabral. Na comissão de sistematização, predominaram as forças de centro esquerda, tendo maior influência sobre o texto. Tais forças realizaram verdadeiro filtro sobre o material que lá chegava. Houve uma reação do “centrão” (forças de centro direita). Dificilmente alguma proposta, algum texto passou incólume na comissão de sistematização. Ela teve grande influência e predominou sobre as demais.

Diante das entrevistas, extrai-se que os principais atores foram os constituintes, os estados e municípios e setores da sociedade. Permitiu-se ampla participação para se influenciar os parlamentares. Também se permitiu a atuação de técnicos para auxiliar na construção do novo sistema. Mas o caráter revanchista da Assembleia Nacional Constituinte parece ter prejudicado a construção de um sistema mais racional e eficiente, a buscar a redução das desigualdades regionais.

Além disso, embora contemplados, os municípios lutaram por uma solução de efeitos limitados. A ideia de descentralização e aumento da autonomia, culminando com sua elevação ao *status* de ente federativo obteve êxito. A ampliação da autonomia foi entendida como transferência de recursos. Porém, este êxito os prejudicou, pois se deixou de dar maior atenção à necessidade de descentralização da atividade produtiva, dificultando o

incremento da sua arrecadação tributária. Após a promulgação da Carta Magna, o sistema de repartição de receitas tributárias erodiu com a dualidade tributária (fortalecimento da tributação através das contribuições sociais, as quais não integram o sistema de repartição de receitas), enfraquecendo o sistema de repasse de recursos aos municípios.

4.2.2. Preocupação Com a Imposição de uma Finalidade ao Modelo

Uma preocupação frequente desta pesquisa foi identificar se havia um norte, uma finalidade a ser atingida na construção do modelo de repartição de receitas tributárias.

A construção de um sistema, formado por um conjunto de normas e instrumentos, pressupõe uma clara razão de existir. É nesse contexto que os entrevistados foram indagados sobre qual teria sido a finalidade do modelo de repartição construído na constituinte.

O professor Fernando Rezende entende que a autonomia política dos municípios deveria se amparar em uma autonomia real, exigindo-se autonomia financeira. Para ele, esta foi a finalidade do modelo em elaboração. Porém, no decorrer dos debates, abandonou-se uma visão mais integral do equilíbrio federativo.

Entende que não havia claramente o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, salvo pela inclusão de regra de distribuição de recursos de acordo com a população e a criação dos fundos regionais. O foco foi imediato: atender o movimento municipalista. Este foco foi estabelecido como princípio geral, mas sem guardar relação com os instrumentos específicos.

No mesmo sentido, a professora Celina Souza afirma que o modelo não teve o objetivo de diminuir as diferenças regionais. Apesar de aumentados os recursos no FPM e FPE, o modelo não foi construído preocupado com tal questão. A preocupação era ampliar a base do ICMS, o que parece ter satisfeito a maioria dos constituintes.

Para o constituinte e atual Senador Ruben Figueró, o objetivo da subcomissão era tecer um bom pacto federativo. O interesse maior era de

prestigiar os estados mais necessitados (menos recursos ou em processo de desenvolvimento). Mas isso não passou de intenções.

De acordo com o senador, a Constituição foi demasiadamente complexa e extensa, sem instrumentos efetivos de concretização. Para ele, há excesso de cláusulas pétreas a impedir as alterações que o país necessita, especialmente no tocante ao desenho federativo. Atualmente, a pretensão de se reformar o sistema é obstada pela rigidez constitucional, a seu ver.

O jornalista Iolando Lourenço identifica que os principais fatores que orientaram a construção do sistema de repartição de receitas tributárias foram: a) refazer o sistema vigente, e b) atender o movimento municipalista. O constituinte queria beneficiar o município no novo arranjo federativo. Afirma que isso foi desvirtuado pelos governos subseqüentes, com o apoio do parlamento. Isso por se ter enfraquecido o sistema de repartição de receitas, através da ampliação da tributação pelas contribuições, as quais não se sujeitam à repartição.

Para Mozart Vianna, o objetivo consistia em atender o movimento municipalista, sem preocupação com a desigualdade regional. Ou seja, pretendia-se fortalecer o orçamento dos municípios, embora sem considerar a diferença regional.

Pelas informações prestadas, entende não estar claro se a Subcomissão desejava ou não atender a uma finalidade específica. Diz-se que talvez por isso não foram estabelecidos instrumentos eficazes de atendimento ao movimento municipalista. Lembra que ainda hoje os municípios precisam ir à Brasília/DF com o “pires na mão” atrás de recursos públicos.

Ainda que se admitisse a existência de uma finalidade, não há como determinar qual seria. Também não houve desvio de finalidade inicial, pois sequer houve clareza sobre qual seria esta. Por fim, é possível afirmar que a redução da desigualdade regional não foi uma finalidade prioritária. Embora mencionada por alguns constituintes, o anteprojeto apresentado pelo Relator se restringiu à previsão do sistema de repartição de receitas sem se orientar para tal desiderato.

4.3. Dificuldades Para a Implementação do Modelo de Repartição Estabelecido

Adiante à construção do modelo de repartição de receitas tributárias, os problemas federativos persistem. Ainda não foi possível desenhar um modelo capaz de resolvê-los. Porquê? A esta pergunta, os entrevistados trazem sua visão.

O professor Fernando Rezende verifica que a formação da federação brasileira foi influenciada pelo modelo americano. Não foi um processo genuinamente brasileiro, mas importado e adaptado às circunstâncias locais.

Hoje, percebe uma insatisfação generalizada, em que os estados mais ricos reclamam da transferência do volume de recursos aos mais pobres. O nível de conflito federativo é considerado alto.

Defende uma ampla discussão, com a construção de um novo modelo de federalismo fiscal. O atual modelo é carente de um conceito, de harmonização. É preciso superar o modelo de retalhos, desprovido de um norte. Essa ampla reforma depende da compensação das perdas.

Para ele, dois princípios são indispensáveis a um novo modelo: coesão e cooperação. O governo central precisaria garantir a coesão dos entes federados, atribuindo benefícios coletivos, com a redução das diferenças de renda. Na cooperação, os entes federados deveriam dispor de instrumentos para realizar políticas efetivas. A dimensão do problema não é compatível com as soluções vigentes. Tem que se minimizar as perdas e compensá-las, no seu entendimento. O exemplo da Alemanha demonstra o esforço nacional para a redução das desigualdades regionais, com o compartilhamento de $\frac{3}{4}$ de toda a carga tributária e a equalização de todos os estados a 99% da média nacional no tocante à capacidade de gasto.

Para ele, os estados perderam espaço na federação. Daí se estabeleceu uma relação forte entre o governo federal e os municípios, o que impede a construção de apoio político a reformas. Essa relação direta associada a um desentendimento entre os estados foi responsável pela criação de conflitos entre eles, segundo sua opinião.

Na essência, verificar um grande problema na tomada das decisões políticas: a inexistência de um projeto. Para ele, estas decisões deveriam estar imersas em um projeto nacional de desenvolvimento. Falta horizonte

estratégico. A má qualidade do gasto também é ralo no qual se esvai boa parte dos recursos públicos, de acordo com o professor.

Por fim, entende que o conceito de região é insuficiente ao debate da diversidade brasileira. Bahia e Pernambuco são bem diversos de Piauí e Maranhão, por exemplo; embora localizados na mesma região. Para ele, a discussão regional está um pouco fora de contexto. A perspectiva não se restringe à região. Há enormes desigualdades intra-regionais. Os desafios são nacionais. Necessita-se de uma política nacional. E o sistema de repartição é estratégico para tais ações, embora não se possa estar restrito a ele. É preciso desenvolver atividades produtivas nas regiões menos favorecidas.

Já a professora Celina Souza enxerga que a primeira dificuldade para se implementar um sistema adequado de repartição de receitas é a heterogeneidade entre os estados e os municípios. Com o sistema vigente, alguns se dão muito bem e outros muito mal. Obter algum acordo nesse contexto é muito difícil, pois exige cessão daqueles melhor posicionados.

O tema não está na agenda nacional, mas a professora entende que voltará à discussão. De toda forma, afirma que hoje é mais difícil a aprovação de alguma mudança, pois a economia, os problemas e as discussões são mais complexos.

Ressalta que como não estamos em um regime autoritário, qualquer mudança pressupõe negociação. Com isso, os atuais vencedores não abrem mão dos recursos. Acredita numa mudança incrementalista, entendendo difícil uma mudança completa do sistema vigente. Acha difícil uma mudança radical em um ambiente democrático, principalmente com as acentuadas desigualdades regionais.

O senador Ruben Figueró sente falta de um projeto político para o país, com o resgate do princípio federativo. Atualmente, vigora o princípio da centralização, com todo o poder na mão do Poder Federal.

Para ele, o Brasil precisa discutir e aprovar as reformas tributária, política e previdenciária. Uma está relacionada e é dependente da outra. O atual contexto exige uma ampla reforma, com o exame desses três campos.

O senador acredita faltar vontade política para implementar ou revisar o modelo vigente. O Estado brasileiro é comandado pelo Palácio do Planalto que não exerce sua autoridade em prol das reformas necessárias ao Estado

Brasileiro. É preciso um governante com a mentalidade aberta à participação conjunta dos Poderes, visando atender às aspirações do povo brasileiro, em seu entendimento.

Para Andre Regis, todos têm receio de perder recursos. A criação do novo gera resistência, pois o resultado pode ser em desfavor dos seus interesses. Mas entende ser necessário estabelecer um pacto federativo. Será o primeiro, pois até então só foram adotadas decisões incrementais. Até então foram adotadas decisões em contexto de Poder Unitário, segundo seus estudos.

Em sua visão, a solução viável politicamente é o incrementalismo, com a implementação de mudanças pontuais. E isso só é possível com a liderança do governo federal. Duvida que as entidades subnacionais cheguem a um diálogo sobre as relações federativas.

Segundo Iolando Lourenço, o governo federal quer concentrar o poder de arrecadação, em prejuízo aos outros entes federados. Para o governo central é melhor manter os prefeitos sob seu jugo, pois barganha o apoio político destes. O sistema de “pires na mão” é preferível, nesse contexto. Com isso, dificulta-se a implementação de mudanças em prol de um novo arranjo federativo.

Para ele, o governo central obtém o apoio dos prefeitos com a outorga de projetos específicos, como a construção de uma escola, cisternas, etc., a tendência é a centralização. Ademais, o governo federal possui maioria no parlamento, impedindo as mudanças em prol do novo sistema, em sua visão.

Na sua opinião, apenas com a educação da sociedade e o conseqüente voto de melhor qualidade, com a exigência de seus direitos, poderá cobrar por mais mudanças.

Na visão de Mozart Vianna, há dois temas de extrema dificuldade em se aprovar reformas: política e tributária.

Para ele, no caso da reforma tributária se aplica a teoria do cobertor curto. Alguém precisa ceder para outro. Nisso, dificulta-se a obtenção de um acordo. Entende ser mais fácil a aprovação de uma reforma por partes.

Para chegar a tal resultado, a habilidade política, capacidade de liderança e a forma de governar e construir o apoio político (governabilidade)

exercida pelo Poder Executivo é fundamental para a aprovação de reformas, em seu entendimento.

Em síntese, os fatores levantados que impedem a implementação do modelo vigente, em prol de maior equilíbrio federativo são: construir coesão e cooperação entre os entes federados, compensar as perdas dos entes eventualmente prejudicados com a reforma, superar o modelo de negociação política direta da União com os municípios (sistema conhecido como “pires na mão”), instituição do projeto nacional de desenvolvimento, incrementalismo, reestabelecer pacto federativo, educação de qualidade, habilidade e liderança política do Poder Executivo, bem como construção de apoio político (governabilidade).

CAPÍTULO V - Conclusão: considerações sobre a possibilidade de revisão do sistema

Como apresentado na introdução desta pesquisa, o objetivo geral consistiu em identificar as condições político institucionais influentes na delimitação do modelo de repartição de receitas tributárias no momento da implantação do sistema vigente desde a Constituição Federal de 1988.

Primeiramente, foi apresentado o modelo brasileiro de Repartição de Receitas Tributárias, aludindo ao seu histórico constitucional e demonstrando seu funcionamento na atualidade. Classificou-se as transferências intergovernamentais, com a conseqüente análise dos critérios atualmente adotados. Também se inferiu sobre sua classificação como sistema de partilha ou de equalização, concluindo-se pelo enquadramento na primeira opção.

Em seguida, a presente dissertação trouxe considerações sobre o federalismo fiscal Brasileiro. Fez-se um histórico do federalismo fiscal brasileiro, a análise sobre as opiniões de se centralizar ou descentralizar o sistema federativo, bem como se trouxe dados que demonstram a persistência das desigualdades regionais. Ainda se realizou uma comparação com as experiências internacionais da Alemanha, Canadá e Austrália, a partir dos estudos de Sérgio Prado. Embora os entrevistados não tenham abordado a experiência de outros países, tais casos são exemplos de sucesso em que se demonstra a redução da desigualdade regional a partir do sistema de repartição de receitas tributárias.

Como objetivos específicos, a presente pesquisa sistematizou e analisou as posições e opiniões dos técnicos e parlamentares na Assembleia Nacional Constituinte, partindo-se do texto-base da Ata da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. Trouxe informações sobre: a) o funcionamento da comissão perante a Assembleia Nacional Constituinte; b) nível de participação dos parlamentares e demais entidades (técnicos e instituições de caráter representativo); c) identificação dos atores envolvidos; d) as discussões sobre a importância federativa; e) a análise sobre a existência ou não de uma finalidade a orientar a elaboração do sistema de repartição de receitas tributárias; e) apresentação das propostas debatidas na comissão; f) a

dificuldade de obtenção de informações, e; g) os motivos levantados que dificultam a implementação do sistema.

Ainda como objetivo específico, sistematizou-se e analisou-se as opiniões de políticos, técnicos e jornalistas que foram entrevistados sobre: a) as condições político-institucionais do período pré-constituente (1988); b) os aspectos relevantes à construção do modelo vigente não constantes da Ata da Subcomissão; c) os motivos pelos quais não se implementa nem se revisa o modelo vigente.

Em relação ao terceiro objetivo, cumpre neste momento formular considerações gerais sobre a possibilidade de revisão do sistema, enfocando se a questão consiste em implementar ou modificar o atual na perspectiva de reduzir as desigualdades regionais.

Qualquer mudança institucional é complexa, pois envolve fatores das mais diversas ordens (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993, p. 18).

Como demonstrado, o atual modelo de repartição de receitas tributárias é insuficiente à redução das desigualdades regionais. Para tal desiderato, é imprescindível a adoção de políticas públicas abrangentes e conjugadas, com a instituição de um plano nacional de desenvolvimento e a descentralização da atividade produtiva.

Como cada região tem capacidade de arrecadação tributária diferente, a capacidade de gasto também o será. O sistema de repartição de receitas tributárias é um atenuante, mas insuficiente à efetiva redução das desigualdades regionais.

No contexto da constituinte, a Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas não foi capaz de se (re)estabelecer o pacto federativo.

A possibilidade de revisão do sistema de repartição de receitas tributárias depende agora da confluência de diversos fatores, denotando complexidades de várias ordens, como apontado por alguns dos entrevistados em sua realização.

Da atenta análise da Ata da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas, é possível destacar algumas questões levantadas pelos parlamentares e pelos técnicos que dificultam a implementação e a revisão do sistema vigente.

Primeiramente, o sistema de partilha de receitas tributárias é insuficiente e incapaz de enfrentar as acentuadas desigualdades regionais. Estas são enormes e os recursos são limitados. Além disso, existem divergências sobre a quem incumbe enfrentar as desigualdades entre municípios de seu território (união ou estado?). Estes fatores contribuem para acirrar os conflitos federativos, gerando posições radicais, em geral. Daí, os estados que têm mais poder político obtêm mais ganhos, enquanto os outros passam a ser meros espectadores.

No aspecto institucional, há problemas na execução e cumprimento da lei. Por isso, a mera previsão constitucional do sistema de partilha de receitas tributárias não é suficiente à redução das desigualdades regionais, exigindo-se a conjugação desta política pública com outras de caráter mais abrangente. Contudo, a legalidade é priorizada, embora tratada como instrumento meramente retórico de declaração de princípios, sem efetiva aplicação (alguns são rigorosamente cobrados; enquanto que outros, não).

Prioriza-se a função legislativa sem a preocupação com a sua efetiva aplicação, carecendo de instrumentos eficazes na redução das desigualdades regionais. Nesse cenário, freqüentes reformas constitucionais fulminam qualquer aspiração de perenidade e estabilidade no funcionamento do Estado e na organização da sociedade (instabilidade jurídica)¹³.

O sistema constitucional de repartição de receitas não possui uma definição clara da sua finalidade, nem dos meios adequados para o seu cumprimento.

Além disso, tal sistema de partilha é uma peça dentro de um sistema tributário confuso e injusto, desintegrado do modelo econômico e alheio às aspirações do contribuinte. A administração tributária é centralizadora, sem integração da sociedade, nem entre os entes federados. Ainda há a falta de transparência e clareza na definição das responsabilidades e encargos, bem como nas renúncias de arrecadação. Não há estatísticas sobre a eficiência na arrecadação.

Na própria formulação da política pública relativa ao sistema de partilha de receitas tributárias se pôde identificar a resistência conservadora na

¹³ Por outro lado, há quem defenda a necessidade de alteração paulatina, em consonância com a evolução do processo constitucional tributário.

Assembleia Constituinte, a impedir a alteração de um sistema “injusto e antissocialmente regressivo”, nas palavras do constituinte Osmundo Rebouças (Ata da Subcomissão, p. 208).

Por fim, circunstâncias não formais dificultam a implementação de um sistema. Por exemplo, na arena oficial da Subcomissão responsável pela elaboração do sistema vigente, o baixo quórum na palestra do técnico, Prof. Hugo de Brito Machado é um fato significativo. Isso porque sua apresentação mudou a opinião de vários parlamentares presentes, mas não surtiu qualquer efeito em relação aos não presentes.

Na visão dos técnicos e parlamentares que se manifestaram perante a Subcomissão citada, os motivos acima delineados são os fatores que dificultam a implementação do sistema de repartição de receitas tributárias. Estes mesmos fatores também interferiram na construção do sistema vigente na Assembleia Nacional Constituinte.

A forma de superá-los foi exposta pelos entrevistados na presente pesquisa, os quais propõem:

- 1) construir coesão e cooperação entre os entes federados, bem como compensar as perdas dos entes eventualmente prejudicados com a reforma;
- 2) superar o modelo de negociação política direta da União com os municípios (sistema conhecido como “pires na mão”);
- 3) (re)estabelecer pacto federativo;
- 4) formação dos cidadãos, baseada em educação de qualidade, garantindo-lhes consciência cidadã para a exigência de seus direitos e participação popular;
- 5) instituir um projeto nacional de desenvolvimento, ou, até que isso seja feito, proceder à alterações incrementais, paulatinas;
- 6) Poder Executivo nacional com habilidade, liderança e vontade política, para a construção de apoio político (governabilidade).

A formulação de políticas públicas, em especial do sistema de repartição de receitas tributárias, passa por vários obstáculos. Inicialmente, a crença na suficiência da nomocracia reduz a importância da própria aplicação da lei vigente, pois a sua mera existência é entendida como o fim (e não meio). A

formulação da política pública deve ser pensada considerando sua imersão no contexto de reformas mais abrangentes, conjugando-as e harmonizando-as. Em segundo lugar, no federalismo predatório brasileiro, as coalizões de defesa se posicionam em campos opostos, cada qual a defender seu interesse, dificultando a construção de decisões negociadas a gerar ganhos significativos para a coalizão de menor força. Também se afigura relevante a construção de uma política pública com clara finalidade, destinada à solução de um problema verificado, o que não ocorreu no caso do sistema de partilha aventado. Por fim, é indispensável vontade política para o cumprimento da finalidade acordada. Caso contrário, constrói-se políticas públicas desprovidas de impactos significativos.

A par dos diagnósticos e de como superar os obstáculos inerentes à formulação do modelo de repartição de receitas tributárias, há a necessidade de se estabelecer uma maioria no processo decisório em prol de determinada ideia ou crença. Isto é, embora se proponha um caminho é preciso convencer os atores envolvidos no processo decisório.

Pela análise do material pesquisado consistente nas Atas de Subcomissão e as entrevistas realizadas foi possível identificar duas coalizões opostas na formulação do sistema de repartição de receitas tributárias: reformista e conservadora. Enquanto alguns pretendiam reformar o sistema, de modo a permitir a redução das desigualdades regionais; outros defendiam a manutenção do sistema vigente, baseado quase que exclusivamente na repartição de recursos, sem a preocupação com a base produtiva local.

A coalizão reformista se coaduna com a ideia de se centralizar a arrecadação de recursos, com maior transferência de recursos aos entes subnacionais mais necessitados. Enquanto que a coalizão conservadora se adéqua à noção de aumentar a descentralização, e o poder arrecadatório dos entes subnacionais, beneficiando estados mais ricos que possuem forte base produtiva tributável.

As coalizões são formadas pelo compartilhamento de posições entre uma variedade de pessoas, tais como representantes eleitos, servidores públicos, empresários, líderes de grupos de interesse, representantes da sociedade civil, pesquisadores, intelectuais, dentre outros.

Tais pessoas comungam determinado sistema de crenças, consistente em valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais e demonstram um grau não trivial de ações coordenadas ao longo do tempo. Há uma concordância de crenças do núcleo político.

Na arena oficial de formulação do sistema de repartição de receitas tributárias se identifica a formação de duas coalizões. De um lado, técnicos, parlamentares e outros atores defenderam a adoção de políticas públicas mais abrangentes para a redução das desigualdades regionais, tais como a descentralização da atividade produtiva. Por outro lado, técnicos, parlamentares e outros atores sustentaram a posição de que a redução das desigualdades regionais poderia ser enfrentada pela implementação do sistema de repartição de receitas tributárias.

De todo modo, em ambas as coalizões se enfileiraram defensores do movimento municipalista, caracterizado pela ideia de se fortalecer o município. Contudo, havia divergência em relação à forma de isso ser feito. Uma das formas seria pelo estabelecimento de políticas públicas abrangentes, a envolver uma reorganização espacial da atividade produtiva. No outro campo, um grupo defendeu a ideia de se priorizar o sistema de repartição de receitas tributárias.

Com base nesses critérios, denominamos de coalizão reformista a posição de se adotar políticas públicas abrangentes, e coalizão conformista ou conservadorista o agrupamento de se priorizar o sistema de repartição de receitas tributárias.

A coalizão reformista foi composta por (13 pessoas): Benito Gama (constituente, Presidente da Subcomissão), Mussa Demes (constituente, Vice-Presidente da Subcomissão), Osmundo Rebouças (constituente), João Machado Rollemberg (constituente), José Serra (constituente), Hugo de Brito Machado (técnico, jurista, advogado), Souto Borges (técnico, tributarista), Jorge Khoury Hedaye (presidente da Confederação Nacional dos Municípios e à época prefeito de Juazeiro/BA), Nivaldo Krüger (Secretário Geral da Associação Brasileira de Municípios), Pedro Jorge Viana (chefe do escritório técnico dos Estudos Econômicos do Nordeste), Ozias Monteiro Rodrigues (representante dos Secretários da Fazenda do Norte, Nordeste e Centro-

Oeste), Cezar Cassel (Presidente da Federação das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais), Cleuler de Barros Loyola (Instituto Brasileiro de Administração Municipal).

Enquanto que a coalizão conformista foi constituída por (14 pessoas): Fernando Bezerra Coelho (constituente, relator), José Maria Eymael (constituente, 2º Vice-Presidente), Simão Sessim (constituente), Geraldo Ataliba (técnico, jurista), José Machado de Campos Filho (Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo), Osiris de Azevedo Lopes Filho (Prof. de Direito Financeiro da UNB, jurista, tributarista), Everlindo Heinkle (Supervisor Técnico do Escritório Regional do DIEESE do Paraná), Walmir José de Rezende (representante da Unafisco), Carlos Alberto Longo (Faculdade de Economia e Administração da USP, jurista, tributarista), Luiz Carlos Haully (representante dos Secretários de Fazenda dos estados do Sul e Sudeste), Ives Gandra da Silva Martins (advogado, professor titular de Direito Econômico da Universidade Mackenzie, foi Presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo, Conselheiro da OAB/SP e membro da Associação Fiscal Internacional), Orlando Caliman (técnico, jurista e contador), Alcides Jorge Costa (técnico, tributarista), Nelson Amâncio Madalena (ex Secretário de Fazenda de Santa Catarina, e professor de Direito Tributário da UFSC).

Alguns atores da arena oficial manifestaram sua posição, porém não foi possível identificar claramente a sua opção. Estes foram incluídos no rol de indefinidos, os quais são (5 pessoas): Nion Albernaz (constituente), Jorge Viana (chefe do escritório técnico dos Estudos Econômicos do Nordeste), Guilherme Quintanilha de Almeida (Secretário da Receita Federal, empresário, diretor da Federação do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo), Jimir Doniak (Secretário Adjunto da Receita Federal), Luiz Romero Patury Accioly (ex-Secretário da Receita Federal, Procurador Fiscal do Estado de Pernambuco e tributarista).

Apesar de tal enquadramento, não é possível garantir se os discursos corresponderam às suas crenças e ideias. Em alguns momentos, a posição era dúbia, pois o ator pendulava de um lado ao outro. Por vezes se defendia a necessidade de se reduzir a desigualdade regional, com instrumentos abrangentes, mas em seguida se retornava à prioridade do sistema de partilha.

Havia posições contraditórias e alguns discursos confundiam a real intenção do ator na arena oficial (subsistema de formulação de política pública).

Verifica-se uma verdadeira “caixa-preta” no processo de formulação de políticas públicas, pois não se consegue identificar alguns fatores que conduzem o processo decisório, a resultar a predominância de uma coalizão sobre a outra. Há fatores expressos e outros implícitos, não havendo como identificar qual deles preponderou.

Como a elaboração do anteprojeto é concentrada no relator, a síntese do poder decisório lhe é incumbida. Cabe-lhe definir quais foram as discussões mais relevantes e as deliberações, além de poder escolher as palavras que melhor representam suas crenças e idéias. Revela-se aí um enorme poder do relator em trazer à tona as questões julgadas por ele de maior importância, bem como o seu desfecho.

Ou seja, a partir do anteprojeto, o debate recai sobre seus termos, não sendo cabível a apresentação de um novo anteprojeto, o que reduz o poder de influência sobre a formulação da política pública. Admite-se emendas, mas limitadas ao texto já existente.

Não há como identificar o que se passou com o convencimento do relator para elaborar o anteprojeto naquele sentido. Pode-se especular se houve algum equívoco ou se foi uma ação deliberada, bem como se houve alguma espécie de pressão exercida pela coalizão vencedora ou pelos eleitores do parlamentar. E mais, pode ter ocorrido tudo isso simultaneamente e de forma difusa, o que impede descobrir qual foi o fator determinante para determinada decisão. Ou, ainda, pode ser que o anteprojeto tenha sido redigido por um assessor (ou um grupo de assessores) sem a efetiva participação nos trabalhos da Subcomissão e imune a tais pressões, embora sujeito à outras.

O processo decisório envolve a atuação do sistema 1 (intuitivo, emocional) e o sistema 2 (raciocínio, consciente), como mencionado por BAZERMAN e MOORE (2010, p. 4). Há influências motivacionais e emocionais na tomada de decisão, tais como o humor, medo, impulso. E mesmo na racionalidade, há restrições de tempo, custo, informações, bem como limitações de inteligência e erros de percepção que restringem a capacidade decisória de qualquer pessoa (BAZERMAN e MOORE, 2010, p. 7). E devido à essa limitação, algumas “informações úteis permanecem fora de foco para o

tomador de decisão” (BAZERMAN e MOORE, 2010, p. 61). Contudo, a influência de cada um desses fatores não pode ser identificada pelo pesquisador e talvez nem mesmo pelo próprio tomador de decisão.

No processo decisório relativo às políticas públicas, há um vácuo entre a atuação das coalizões de defesa e a decisão. As atuações nem sempre são claras e, por vezes, buscam objetivos contraditórios. Em algumas circunstâncias há discordâncias sobre pontos acessórios para, mais à frente, concordar na questão de maior relevância. A decisão nem sempre é resultado direto da atuação das coalizões, pois o embate entre elas pode conduzir à uma terceira solução. Isto é, a atuação da coalizão 1 (tese) somada à coalizão 2 (antítese) gera a síntese.

Além disso, os fatores que determinam o processo decisório são difusos, não havendo como identificar o grau de ponderação de cada um deles. O peso de cada um dos fatores concernentes à tomada de decisão são de difícil elucidação, pois muitas vezes não são manifestados ou a manifestação não corresponde à intenção real.

Nesta pesquisa, a preocupação exposta pelo relator em se enfrentar as desigualdades regionais não se reverteu em instrumentos concretos. Como pôde a coalizão conservadora sair vencedora se a opinião manifestada pelo relator lhe era contrária? Não há como identificar como isso aconteceu, pois se referem à fatores não identificáveis pela análise das Atas da Subcomissão e desconhecidos por parte dos entrevistados. Ainda que fossem identificáveis nas atas ou conhecidos pelos entrevistados não haveria como assegurar sua correspondência com os fatores realmente influentes.

Diante de uma decisão, há fatores reais e fatores supostos (identificados), sem ser possível certificar se um fator suposto corresponde ao real.

A “caixa-preta” reside na impossibilidade de se averiguar quais seriam os fatores reais (e qual seu grau de interferência) que determinaram a sobreposição das crenças e idéias da coalizão vencedora sobre a pessoa do relator, ou na hipótese de revelia desta, como se deu o processo decisório dele.

Referências

AFONSO, José Roberto Rodrigues e VARSANO, Ricardo. Reforma tributária: sonhos e frustrações *in* GIAMBIAGI, Fábio, REIS, José Guilherme e URANI, André. Reformas no Brasil: Balanço e Agenda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

BALLESTERO ALVAREZ, Maria E. Organização, sistemas e métodos. São Paulo: McGraw-Hill, 1990.

BASTOS, Vânia Lomônaco e COSTA, Tânia Moreira da (organizadoras). Constituintes: Questões Polêmicas. Caderno CEAC/Unb, Ano 1, nº 2. Brasília: Editora Unb.

BAZERMAN, Max H. e MOORE, Don. Processo Decisório (tradução: Daniel Vieira). Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CAMARGO, José Márcio e GIAMBIAGI, Fábio (organização). Distribuição de renda no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª edição, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução a Teoria Geral da Administração. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e misto. Trad. de Luciana de O. da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

ESTENSSORO, Luís. Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina. Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2003.

FAUSTO, Boris. História do Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 13ª edição, 2010.

GARSON, Sol. Regiões metropolitanas: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra capital: Observatório das Metrôpoles, Belo Horizonte/MG, Puc, 2009.

GUIMARÃES, J.R.S e JANNUZZI, P.M. IDH, Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. Revista Brasileira. Est. Urbanos e Regionais, Salvador 7 (1):73-89, 2005.

JAMUR, Marilena e RIBEIRO, Ana Clara. A noção da pobreza frente às desigualdades sociais *in* ESTRATÉGIAS locais para redução da pobreza: construindo a cidadania Ilka Camarotti e Peter Spink, org./ 2a edição / São Paulo: EAESP, 2003.

LOPES FILHO, Osiris de Azevedo. A Competência Tributária e a Questão da Federação *in* MORHY, Lauro. Reforma Tributária em Questão. Brasília: UnB, 2003.

LOPES FILHO, Osiris de Azevedo. Equilíbrio e Isonomia Tributária *in* MORHY, Lauro. Reforma Tributária em Questão. Brasília: UnB, 2003.

MACIEL, Vladimir Fernandes, PIZA, Caio Cícero de Toledo e PENOFF, Roberto Nicolai. Desigualdades regionais e bem-estar no Brasil: quão eficiente tem sido a atividade tributária dos estados para a sociedade? Revista do IPEA: Planejamento e políticas públicas (ppp), n. 33, jul./dez. 2009, p. 291-318.

MIRANDA, Sérgio. A Federação no contexto da Reforma Tributária *in* MORHY, Lauro. Reforma Tributária em Questão. Brasília: UnB, 2003.

MIRANDA, Renato Luis Pinto e OLIVEIRA, Elias Rodrigues de. FEDERALISMO FISCAL E MUNICIPALIZAÇÃO: UMA RELEITURA DA

TRAJETÓRIA DO BRASIL. Publicado na Revista Gestão & Regionalidade - Vol. 26 - Nº 77 - mai-ago/2010.

NERI, Marcelo. A nova classe média – o lado brilhante da base da pirâmide. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Sistemas, organizações e métodos: uma abordagem gerencial. 13. ed. São Paulo, 2002.

OLIVEIRA, Roberto Pedrosa Soriano de. Fundo de Participação dos Estados no Brasil: Alternativas para a análise da equidade na repartição e das desigualdades regionais. Recife: UFPE, Dissertação de Mestrado (orientação: Prof^a Cátia Lubambo), 2008.

PRADO, Sérgio. Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada – Alemanha, Índia, Canadá e Austrália. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

PRADO JÚNIOR, Caio. Formação do Brasil Contemporâneo. São Paulo: Companhia das letras, 2011.

REZENDE, Fernando (coordenador). Desafios do Federalismo Fiscal. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

REZENDE, Fernando, OLIVEIRA, Fabrício e ARAÚJO, Érika. O Dilema Fiscal: remendar ou reformar? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

REZENDE, Fernando. A Reforma Tributária e a Federação. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

REZENDE, Fernando e CUNHA, Armando. Disciplina fiscal e qualidade do gasto público – Fundamentos da Reforma Orçamentária. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

RUA, Maria das Graças. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos In: O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados, ed. Brasília: Paralelo 15, 1998

SABATIER, Paul A. e JENKINS-SMITH, Hank C. Policy change and learning – An Advocacy Coalition Approach. San Francisco: Westview Press, 1993.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (eds.). Symposium on policy change and policyoriented learning. Policy Sciences, v. 21, n. 2–3, 1988.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (eds.). The advocacy coalition framework: An assessment. In SABATIER, P.A (Ed.). Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press, 1999.

SANÉ, Pierre. Pobreza, a próxima fronteira na luta pelos direitos humanos *in* Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social/organizado por Marlova Jovchelovitch Noletto e Jorge Werthein. – Brasília: UNESCO, 2003.

SANTOS, Ana Tereza Sotero Duarte e BARBOSA, Elane Frossard. Avanços e retrocessos no âmbito da problemática urbana in BASTOS, Vânia Lomônaco e COSTA, Tânia Moreira da. Constituintes: Questões Polêmicas. Caderno CEAC/Unb, Ano 1, nº 2. Brasília: Editora Unb, 1987.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUSA, José Prado de. MINISTÉRIO DA SAÚDE - Um estudo de desenvolvimento institucional sob o enfoque da análise de sistemas. Rio de Janeiro: Dissertação de mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública (FGV), 1978.

SOUZA, Celina. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988 In FLEURY, Sônia. Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SPRINGER, Beverly. Formulating a policy on waste management in the EC: A study of policy formulation based on Sabatier's Advocacy Coalition Approach. Washington, D. C: European Community Studies Association Conference, May, 1993.

THÉRY, Hervé e MELLO, Neli Aparecida de. Atlas do Brasil – Disparidades e Dinâmicas do Território. São Paulo: Edusp, 2ª edição, 2009.

ULTRAMARI, Clovis e DUARTE, Fábio. Desenvolvimento local e regional. Curitiba: Editora IBPEX, 2009.

VERGARA, S. C. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa e CALMON, Paulo Carlos Du Pin. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2001.

Lista de siglas e abreviaturas

ABDF – Associação Brasileiro de Direito Financeiro

ABM - Associação Brasileira dos Municípios

ART – Artigo

BA – Bahia

CF – Constituição Federal

CNM - Confederação Nacional dos Municípios

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos

EUA – Estados Unidos da América

FAFITE – Federação das Associações de Fiscais Tributários Estaduais

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FMB – Federação dos Municípios Brasileiros

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INC – Inciso

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IR – Imposto de Renda

ISS – Imposto sobre Serviços

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PC DO B – Partido Comunista do Brasil

PDC – Partido Democrata Cristão

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Partido Liberal

PMB – Partido Militar Brasileiro

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PROF - Professor

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SEPLAN – Secretaria de Planejamento

SP – São Paulo

UNAFISCO - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

USP – Universidade de São Paulo

Anexo I – Perguntas realizadas aos entrevistados

TEMA: As condições político-institucionais presentes na implementação ou revisão do modelo vigente de repartição de receitas tributárias

1- Período pré-constituente 1988

1.1. A instabilidade política do País influenciou em grande medida os trabalhos da Assembleia Nacional constituinte? De que forma?

1.2. Quais eram os atores envolvidos nas negociações? Quais seriam estas negociações?

1.3. Havia alguma entidade da sociedade que se destacou na atuação junto aos parlamentares?

1.4. Havia algum tipo de alinhamento político entre os atores ou entre estes e o governo?

1.5. Havia (e eram nítidas) parcerias entre os parlamentares?

1.6. Pelos debates era possível identificar qual a plataforma eleitoral dos constituintes? Essa base eleitoral se manifestou no Congresso? De que forma?

1.7. A pressão dos atores políticos era grande ou prevalecia a atuação dos técnicos?

1.8. A participação dos constituintes era mais partidária ou individual?

1.9. Como era o sistema de repartição de receitas tributárias anteriormente à CF?

1.10. Quais foram os fundamentos (o porque) que embasaram a reforma?

1.11. Quais foram os princípios que orientaram a reforma? Qual o objetivo maior da subcomissão?

1.12. Ao menos na sua elaboração, o modelo atualmente constituído visou a redução das desigualdades regionais? Na sua visão, este é o objetivo do sistema de repartição?

2- Resgate dos debates da CF/88: quais as arenas em disputa?

2.1. Quais foram os fatores político-institucionais que influenciaram o processo político de implementação do modelo proposto?

2.2. Quais eram os atores interessados na reforma do sistema de repartição de receitas tributárias?

2.3. Do modelo elaborado com a participação dos técnicos àquele efetivamente aprovado houve mudanças significativas?

3- Principais críticas: porque não se revisa ou implementa?

3.1. Quais seriam os principais pontos a serem revisados?

3.2. Adiantaria revisar o atual modelo se ele for esvaziado pelo dualismo tributário?

3.3. Na sua opinião, o que falta para ser aprovada uma nova proposta no Congresso Nacional?

3.4. Quais seriam os atores atualmente envolvidos no processo de decisão?

3.5. Na assembleia nacional constituinte, o Presidente da Subcomissão de Repartição de Receitas Tributárias (Dep. Benito Gama) afirmou que: "(...) quando juntávamos Norte, Nordeste, Centro-sul e Centro-Oeste constatávamos muitas divergências. O que é bom para o Sul não é bom para o Nordeste. A recíproca é verdadeira" (Ata da Comissão, p. 14). O senhor concorda com essa afirmação?

3.6. Na Alemanha Pós II Guerra Mundial foi aprovado um plano de equalização nacional, com enorme envolvimento político. O que impede a instituição de um sistema semelhante no Brasil? Na sua opinião, porquê lá foi possível a implementação de um modelo efetivo?