

LUANNA SANT'ANNA RONCARATTI

# **O ICMS COMO SUBSISTEMA POLÍTICO**

BRASÍLIA  
2007

LUANNA SANT'ANNA RONCARATTI

# **O ICMS COMO SUBSISTEMA POLÍTICO**

**ORIENTADOR: PROF. DR. CARLOS MARCOS BATISTA**

Dissertação apresentada para a conclusão  
do Curso de Mestrado em Ciência  
Política pela Universidade de Brasília –  
UnB.

BRASÍLIA  
2007

LUANNA SANT'ANNA RONCARATTI

**O ICMS COMO SUBSISTEMA POLÍTICO**

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre no Curso de Mestrado em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, pela Comissão formada pelos professores:

Carlos Marcos Batista (Orientador)

Instituto de Ciência Política – UnB

Juarez de Souza (Examinador)

Instituto de Ciência Política– UnB

Jorge Abraão (Examinador)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

Brasília, 30 de março de 2007.

## **AGRADECIMENTOS**

Inúmeras pessoas e organizações contribuíram para a realização desse trabalho. Agradeço à CAPES, organização que me concedeu a bolsa de estudo no primeiro ano do curso de mestrado, e ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, cujo corpo docente contribuiu significativamente para a minha formação acadêmica ao longo da graduação e do mestrado.

Devo agradecer especialmente ao meu orientador, professor Carlos Marcos Batista, que contribuiu não apenas para a realização dessa dissertação, mas que me dedicou atenção e carinho inestimáveis ao longo de todo o trabalho realizado. Agradeço também aos professores Paulo do Pin Calmon e Juarez de Souza, que ofereceram valiosas dicas e sugestões para a dissertação.

Agradeço ainda à minha querida família: Thereza, Luiz, Lu e Carol, que me ofereceram apoio fundamental em todos os momentos importantes da minha vida, dedicando-me sempre amor e paciência.

Por fim, agradeço ao meu marido e grande companheiro, Bruno, sem o qual esse trabalho certamente não se teria realizado. Agradeço por todo o amor, carinho, compreensão a mim dedicada ao longo de todo esse processo e também pelas pacientes leituras e dicas, que muito me ajudaram na finalização deste trabalho.

## **RESUMO**

A matéria tributária tem sido um dos principais temas na agenda pública brasileira dos últimos anos. A carga tributária no Brasil tem aumentado de forma significativa e inúmeras reformas do sistema tributário têm sido propostas. O tema torna-se ainda mais relevante quando se percebe que estas reformas não foram aprovadas e que as distorções tributárias do sistema brasileiro não têm sido minimizadas, comprometendo a promoção do desenvolvimento do país. Esta dissertação visa a tratar a questão tributária no Brasil sob a ótica da ciência política, buscando aplicar a ela o modelo analítico de subsistema de governo. Para tanto, optou-se por dois recortes no objeto de estudo. O primeiro refere-se à escolha do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS - para ser examinado. O segundo recorte é temporal e envolve o período de 1987 a 2006. Assim, o objetivo da dissertação é examinar o subsistema de governo que envolve o ICMS no Brasil no período entre 1987 e 2006. Ou seja, busca-se compreender a forma na qual as medidas que se referem a esse tributo surgem, como funcionam as arenas onde são discutidas, como são tratadas e quais os principais atores que as influenciam. O método utilizado na realização da pesquisa foi a seleção de alguns eventos importantes para o subsistema do ICMS e a descrição desses acontecimentos, de forma a se destacar como eles ocorreram, onde e quais os participantes envolvidos. Dois tipos de eventos foram tratados: episódios marcantes de guerra fiscal entre Estados federados e tentativas de alterações do sistema tributário brasileiro. Para se construir um quadro explicativo adequado acerca do subsistema de governo do ICMS, apresentou-se as teorias e modelos analíticos que fundamentaram a escolha do objeto de estudo, discorreu-se sobre as principais características do sistema tributário brasileiro, descreveu-se os eventos selecionados e, por fim, realizou-se a análise de como se estrutura o subsistema, apontando as suas especificidades, suas arenas, seus atores e sua dinâmica de atuação.

## ABSTRACT

The tributary subject has been one of the main themes in the Brazilian public agenda on the last years. The tax burden in Brazil has considerably increased and many reforms of the tributary system have been proposed. The subject becomes even more relevant when it is noted that these reforms were not approved and that the tributary distortions of the Brazilian system have not been reduced, jeopardizing the development of the country. This dissertation aims to treat the tributary question in Brazil under the political science optic, seeking to apply to it the analytical model of political subsystem. To accomplish that, two cutouts were made in the study object. The first one refers to the choice of the Tax over the Circulation of Goods and Services (ICMS) to be examined. The second cutout is temporal and involves the period of 1987 to 2006. Then, the objective of the dissertation is to examine the political subsystem that involves the ICMS in Brazil during the period between 1987 and 2006. This study seeks to comprehend the form in which the decisions referred to this tax emerge, how the arenas where they are discussed work, how they are treated and which are the main actors influencing them. The method utilized in this inquiry was the selection of some important events to the ICMS subsystem and the description of these happenings; seeking to accentuate how they occurred, where and which were the participants involved. Two kinds of events were approached: important episodes of fiscal war between states and tentatives of alteration in the Brazilian tributary system. In order to construct an appropriate picture to explicate the political subsystem of ICMS, theories and analytical models that founded the choice of the study subject were presented, the main characteristics of the Brazilian tributary system were discussed, the selected events were described and an analysis of the structure of the subsystem were made, pointing out its specificities, its arenas, its actors and its dynamic.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>2. REVISÃO DE LITERATURA</b> .....	<b>25</b>
2.1. O PAPEL DO ESTADO.....	26
2.2. A POLÍTICA PÚBLICA COMO PROCESSO.....	29
2.2.1. Subsistema de política pública.....	33
2.3. NEOINSTITUCIONALISMO.....	40
2.3.1. Regras do Jogo e Custos Transacionais.....	42
2.3.2. Mudança Institucional e “Dependência da Trajetória”.....	43
2.4. SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO.....	44
2.4.1. Presidencialismo de Coalizão.....	46
2.4.2. Federalismo.....	46
2.4.3. “Veto Players” e Abordagem Distributivista no Brasil.....	51
2.4.4. Interações entre Executivo e Legislativo.....	53
<b>3. SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E ICMS</b> .....	<b>56</b>
3.1. SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO.....	56
3.2. REGRAS REFERENTES AO ICMS: CONSTITUIÇÃO DE 1988, LEI 24/1975 E LEI KANDIR.....	61
3.3. RESULTADOS NEGATIVOS DO ICMS ESTADUAL: GUERRA FISCAL.....	64
3.3.1. ICMS estadual e desenvolvimento desigual.....	67
<b>4. GUERRA FISCAL E REFORMAS TRIBUTÁRIAS: EVENTOS PARA ANÁLISE</b> .....	<b>70</b>
4.1. EPISÓDIOS DE GUERRA FISCAL.....	71
4.1.1. O Caso Ford: Rio Grande do Sul versus Bahia.....	72
4.1.2. O caso da indústria aeronáutica e da lei de informática: vitórias de SP na disputa interestadual.....	75
4.1.3. São Paulo versus Distrito Federal, Goiás e outros Estados: o episódio de 2004.....	76
4.2. PROPOSTAS DE REFORMAS NO SISTEMA TRIBUTÁRIO.....	79
4.2.1. A Assembléia Constituinte e a Constituição Federal de 1988.....	81
4.2.2. A Revisão Constitucional de 1993.....	85
4.2.3. A proposta de reforma tributária no governo FHC.....	90
4.2.4. A proposta de reforma tributária do governo Lula.....	100
<b>5. O SUBSISTEMA DE GOVERNO DO ICMS</b> .....	<b>115</b>
5.1. AS ESPECIFICIDADES DO DOMÍNIO POLÍTICO (POLICY DOMAIN) DO ICMS.....	116
5.2. ATORES E INSTÂNCIAS DO SUBSISTEMA DO ICMS.....	119
5.2.1. Poder Executivo Federal.....	120
5.2.2. Estados.....	124
5.2.3. Poder Legislativo Federal.....	128
5.2.4. Poder Judiciário.....	138
5.2.5. Identificando participantes do subsistema do ICMS.....	140
5.3. AGRUPANDO OS ATORES: COMUNIDADES, REDES OU COALIZÕES?.....	144
5.4. SUBSISTEMA DO ICMS: CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	149
<b>6. CONCLUSÕES</b> .....	<b>151</b>

<b>7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>159</b>
<b>APÊNDICE 1: ART. 155 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....</b>	<b>164</b>
<b>APÊNDICE 2: RESOLUÇÕES DO SENADO FEDERAL .....</b>	<b>168</b>
<b>APÊNDICE 3: LEGISLAÇÃO DO ICMS.....</b>	<b>170</b>
<b>APÊNDICE 4: ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA GERAL.....</b>	<b>193</b>
<b>APÊNDICE 5: ARRECADAÇÃO DO ICMS POR ESTADO E REGIÃO.....</b>	<b>194</b>
<b>APÊNDICE 6: PECS QUE TRATAM ICMS OU REFORMA TRIBUTÁRIA ENTRE 1987 E 2006.</b>	<b>196</b>



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Evolução da arrecadação tributária no Brasil em relação ao PIB entre 1986-2006 .....	12
Gráfico 2 – Arrecadação do ICMS por região do Brasil em 2006 .....	14
Gráfico 3 – Arrecadação do ICMS por Estado do Brasil em 2006 .....	15
Tabela 1 - Número de PECs tratando de ICMS ou Reforma Tributária apresentadas entre 1987 e 2006 por termo presente na ementa .....	132
Tabela 2 - Número de PECs tratando de ICMS ou Reforma Tributária apresentadas entre 1987 e 2006 por partido do autor do projeto .....	133
Tabela 3 - Número de PECs tratando de ICMS ou Reforma Tributária apresentadas entre 1987 e 2006 por Estado do autor do projeto.....	135
Tabela 4 - Número de PECs tratando de ICMS ou Reforma Tributária apresentadas entre 1987 e 2006 por Região do autor do projeto .....	137
Tabela 5 - Número de ADIN propostas entre 1989 e 2006 por governadores de Estado ..	139
Tabela 6 - Número de PECs tratando de ICMS ou Reforma Tributária apresentadas entre 1987 e 2006 por autor do projeto .....	141
Quadro 1 - Atores do subsistema do ICMS divididos por modelos analíticos .....	145
Quadro 2 - Coalizões de defesa presentes no subsistema do ICMS.....	147
Figura 1 - Modelos de agrupamento de atores verificados no subsistema do ICMS .....	149

## **1. INTRODUÇÃO**

Ao se falar de política econômica, faz-se em geral menção aos instrumentos que o governo detém para influenciar os agregados econômicos do país, basicamente as políticas monetária e fiscal. A política fiscal, que apresenta maior importância para a presente dissertação, se refere aos gastos e arrecadação do governo, tendo efeito sobre os investimentos realizados no país e sobre as contas nacionais. A política tributária, por sua vez, compõe-se das medidas de arrecadação e relaciona-se com o crescimento econômico, inflação, políticas de estabilização, dentre outras.

No Brasil, a carga tributária cresceu significativamente nos últimos anos, atingindo cerca de 36% do Produto Interno Bruto (PIB) atualmente, conforme pode ser visto no gráfico 1, evidenciando a relevância do debate sobre a questão tributária (ver também Apêndice 4). Nota-se no mesmo gráfico que a participação tributária estadual no PIB dobrou após a Constituição de 1988, enquanto que a parcela do PIB referente a tributos municipais chegou a triplicar. Entre 1989 e 2006, a carga tributária brasileira aumentou 13,05 pontos percentuais (IBPT, 2007).

Nesse contexto, observam-se pressões frequentes por uma nova ordem tributária, pois o sistema tributário brasileiro é considerado caro, complexo, e, em muitos aspectos, regressivo e ineficiente. Dulci (2002) ressalta que a Constituição Federal de 1988 estimulou uma espécie de anomia no quadro tributário da Federação, ao atribuir a cada

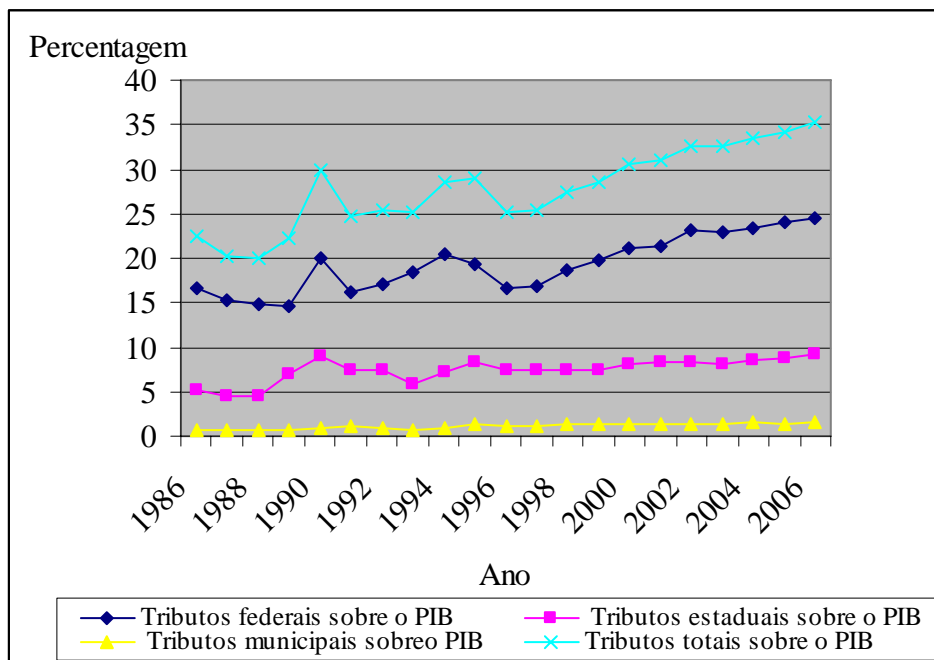
Estado o poder de fixar autonomamente as alíquotas do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, que se tornou o alicerce jurídico para a competição tributária entre Estados brasileiros.

Em face das significativas desigualdades entre as regiões brasileiras, os Estados concedem incentivos financeiros e fiscais para compensar suas desvantagens estruturais e geográficas em relação a outras unidades federativas do País. Em decorrência disso, há no Brasil um intenso debate no sentido de uma reforma tributária ampla, em que são discutidas a repartição das receitas tributárias entre os entes da Federação, a criação de um imposto sobre o valor adicionado mais abrangente, em substituição aos atuais ICMS, IPI e ISSQN, e a eliminação da cumulatividade de certos tributos (Pohlmann e Iudícibus, 2006).

A matéria tributária tem sido objeto de estudo de diversas disciplinas, como a economia, o direito e até a psicologia, cada uma delas adotando um enfoque e uma metodologia próprios de suas respectivas áreas (Pohlmann e Iudícibus, 2006). A presente dissertação busca analisar a questão tributária sob o enfoque da ciência política, tendo como objeto de estudo o subsistema de governo do ICMS. Parte-se da premissa de que é fundamental a consideração do processo político pelo qual as decisões referentes a políticas fiscais são tomadas para se compreender adequadamente as condições e possibilidades de crescimento econômico e desenvolvimento da sociedade.

Dixit (1996) defende que o processo político das políticas econômicas é constantemente influenciado pela legislatura, o Executivo, *lobbyings* variados, a mídia, entre outros, de forma que o Legislativo pode falhar em aprovar as políticas consideradas adequadas por boa parte da população. Por isso, os resultados podem não corrigir as falhas do mercado e trazer novos custos para ele.

**Gráfico 1 – Evolução da arrecadação tributária no Brasil em relação ao PIB entre 1986-2006**



De acordo com Melo e Azevedo (1997), o estudo da formulação de políticas de tributação começou a atrair o interesse de cientistas políticos somente no fim da década de 90. Por isso, poucos foram os trabalhos encontrados tratando das propostas de mudança do ICMS no Brasil, o que demonstra a pertinência e relevância de um estudo que tenha esse objeto. As iniciativas reformistas no campo tributário e fiscal no período recente são numerosas e efetivamente sugestivas da grande centralidade que esse tema passa a ter na agenda pública brasileira nos últimos anos (Melo, 2002).

De fato, a discussão a respeito do sistema tributário brasileiro se intensifica em meados dos anos 90, com a estabilização da economia brasileira e a sua inserção na competição internacional por investimentos. Assim, tornou-se notório que, para atrair investimentos e promover o seu desenvolvimento econômico, o país precisa aprimorar o sistema tributário e minimizar suas distorções.

### *O que é o ICMS?*

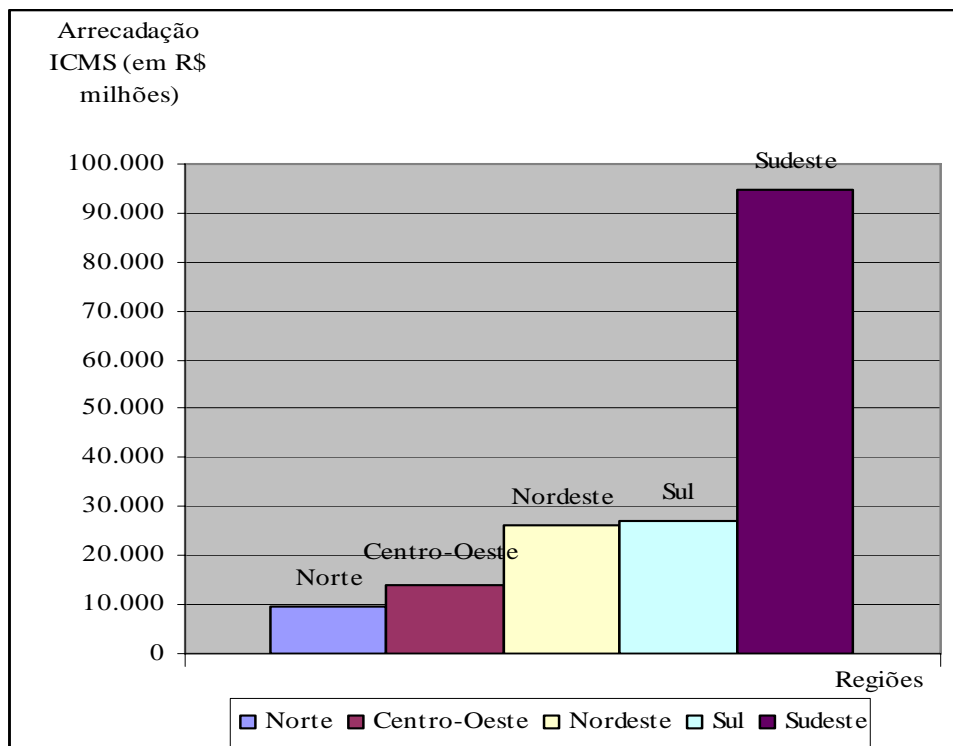
O Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é o principal tributo estadual cobrado no Brasil atualmente, sendo responsável por cerca 60% do total das receitas de natureza estadual do país (Secretaria de Tesouro Nacional, 2007). O ICMS incide sobre operações relativas à circulação de mercadorias no território nacional; às prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal; às prestações onerosas de serviços de comunicação; dentre outros (ver Apêndice 3).

O contribuinte desse imposto é qualquer pessoa, física ou jurídica, que realize, com habitualidade ou em volume que caracterize intuito comercial, operações de circulação de mercadoria ou prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior. É também contribuinte a pessoa física ou jurídica que, mesmo sem habitualidade, importe mercadorias do exterior; seja destinatária de serviço prestado no exterior ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior; dentre outros. O ICMS é, portanto, um imposto que incide sobre o consumo, de forma a alcançar boa parte, senão a totalidade, dos cidadãos brasileiros, independente da renda ou do patrimônio de cada um, já que todos, em algum momento, posicionam-se como consumidores.

A forma na qual ele irá incidir, porém, dependerá principalmente do Estado da operação ou da prestação do serviço, para os efeitos da cobrança do imposto e definição do estabelecimento responsável, já que cada unidade federativa possui suas alíquotas de ICMS. A autonomia na definição das alíquotas do imposto possibilita a ocorrência da guerra fiscal. A produção e o consumo dos Estados federados e a conseqüente arrecadação do ICMS de cada unidade federativa diferem-se muito ao longo de todo o território

brasileiro. Como demonstra o gráfico a seguir, a região Sudeste é a que mais arrecada ICMS no Brasil.

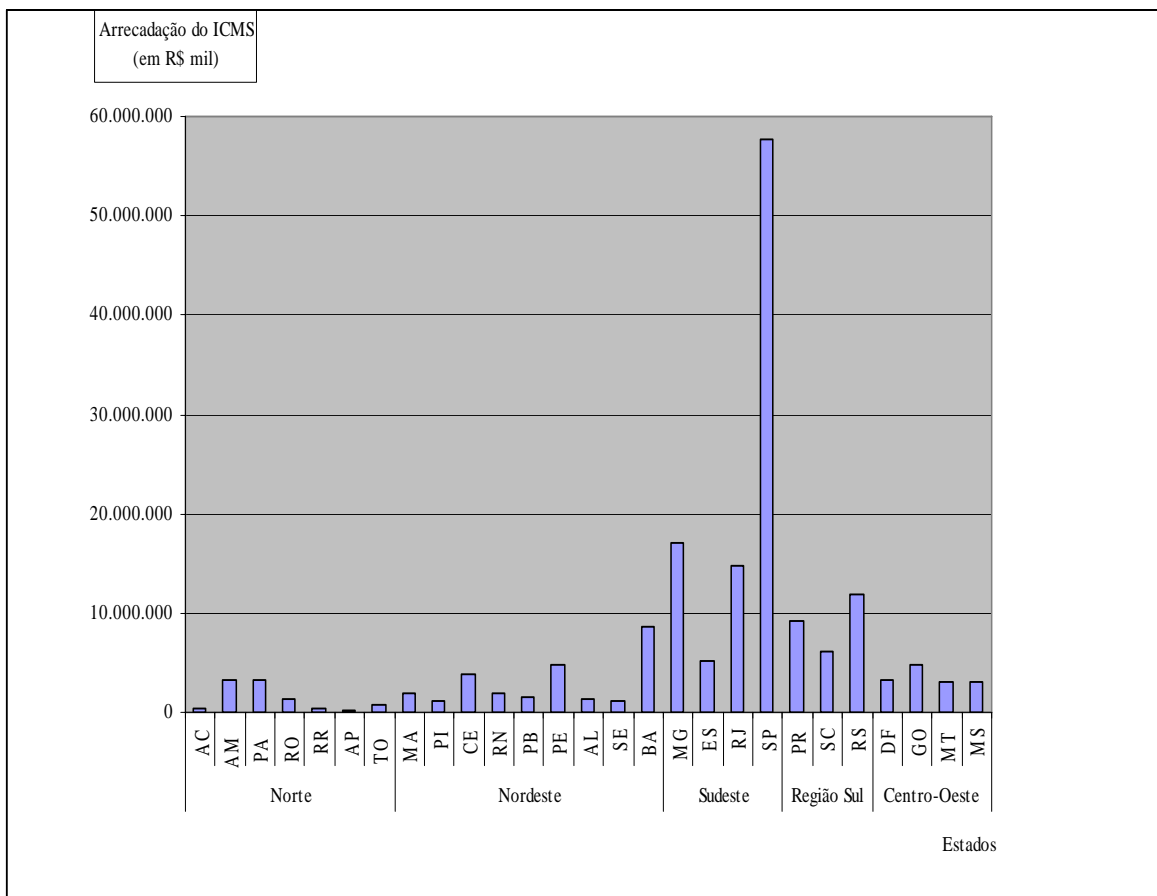
**Gráfico 2 – Arrecadação do ICMS por região do Brasil em 2006**



Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil, em fevereiro de 2007.

Além das diferenças entre regiões, há grandes diferenças entre os Estados brasileiros. Conforme pode ser visto no gráfico seguinte, há Estados no nordeste do Brasil, como a Bahia, que tem arrecadado tanto quanto Estados do Sul, como o Paraná, por exemplo. De todo modo, percebe-se que os Estados do Sudeste são aqueles que mais arrecadam ICMS, enquanto que os do Norte, em geral, são os que menos arrecadam o referido tributo.

**Gráfico 3 – Arrecadação do ICMS por Estado do Brasil em 2006**



Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil, em fevereiro de 2007.

Equacionar, porém, o quadro de conflito fiscal que se generalizou pelo País não é uma tarefa simples. Ainda que se parta da hipótese de Bacha (2004) de que há uma relação positiva entre reformas estruturais e desempenho macroeconômico, reformas tributárias significativas dificilmente são implementadas no Brasil. Propostas visando à modificação das regras do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS - e a conseqüente minimização da guerra fiscal entre Estados estão em pauta desde o início dos anos 90 no Brasil, mas a discussão quase não avançou, demonstrando a dificuldade de se realizar reformas nessa área.

Para alguns estudiosos, o quadro de competição tributária entre unidades federativas visando a atrair investimentos é visto como um fator saudável para o sistema econômico. Nesse caso, o fenômeno estaria em conformidade com as regras do capitalismo, promovendo a livre concorrência entre atores e o conseqüente aprimoramento das condições de produção na economia, contribuindo para o seu melhor desempenho e desenvolvimento.

Outra corrente teórica, ao contrário, defende que a chamada guerra fiscal provoca tensões nas relações federativas e enfraquece o poder público em face de interesses privados. No Brasil, haveria um aumento desmesurado do poder de barganha de investidores potenciais, sem benefícios compatíveis para o conjunto da economia e da sociedade. A competição entre unidades federativas não ocorre sob a forma de livre concorrência, ao contrário, dá-se entre unidades em situações históricas e econômicas completamente desiguais, configurando-se mais como uma falha de mercado do que como um fator natural do sistema econômico capitalista. Em conseqüência, a competição tributária entre unidades federadas não apenas deprimiria freqüentemente as receitas do conjunto dos Estados, como aprofundaria as desigualdades regionais e afetaria as condições do desenvolvimento no país, prejudicando a formulação de estratégias nacionais de desenvolvimento. Esta dissertação orienta-se por esta perspectiva teórica e se focaliza em seu conteúdo para o desenvolvimento da pesquisa.

A proliferação de incentivos fiscais concedidos pelos governos dos Estados gera uma acirrada disputa das unidades federativas para atração de investimentos, de forma a comprometer o pacto federativo constitucional. O país como um todo padece com as conseqüências políticas (decorrentes das tensões que surgem entre os Estados); sociais (em razão da redução das receitas públicas, que compromete o oferecimento dos serviços



públicos necessários) e econômicas (resultantes do desvio dos preços relativos e do comprometimento da lógica de mercado na alocação de investimentos) geradas pela guerra fiscal.

Nesse tipo de situação, o setor privado torna-se o principal ganhador do jogo, já que os Estados federados tornam-se reféns do conflito que eles mesmos produzem ao não levarem em conta os efeitos de suas ações individuais para a Federação. Pode-se dizer, portanto, que a competição tributária entre Estados produz uma situação perversa para a coletividade, conduzindo o país para uma condição pior do que a que estava antes de atrair os investimentos.

Nota-se, a partir daí, que são inúmeros os atores e os interesses envolvidos na questão do ICMS (governos estaduais, governo federal, congressistas, estudiosos e outros) interagindo em diversas instâncias, de forma que as decisões tomadas por essa multiplicidade de atores afetam as medidas e políticas públicas para o equacionamento do problema. O resultado dessa dinâmica tem sido uma grande resistência a mudanças na sistemática do ICMS e a continuidade de uma situação maléfica para a coletividade dos atores em jogo.

Para analisar o processo em questão, esta dissertação parte da concepção de que a competição tributária entre unidades federativas no Brasil, em especial a que envolve o ICMS, é maléfica para o desempenho do sistema econômico como um todo. Além disso, parte-se da premissa de que não há um único governo, um único Estado, um único sistema político para ser estudado e servir de fonte de explicação para os diversos fenômenos que se configuram no cenário político e econômico de um país, como a dificuldade de se aprovar mudanças nas regras do ICMS. Existiriam vários subsistemas que podem se dividir em outros subsistemas com lógicas e estruturas distintas, cujos atores podem se articular de

múltiplas formas e influenciar de modos igualmente diversos as políticas públicas desse contexto (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999).

Acredita-se que o tipo de subsistema existente em um dado setor é fundamental para se compreender a dinâmica da formulação de políticas públicas na referida área. As opções políticas consideradas para adoção seriam funções da natureza e motivação dos atores-chave dos subsistemas de políticas públicas. O comportamento dos atores do subsistema seria amplamente influenciado pelo conteúdo da política. Essa abordagem, de acordo com Howlett e Ramesh (1995), associa-se a estudiosos como Theodore Lowi, que argumenta que a natureza do problema político e as soluções implementadas para equacioná-lo geralmente determinam como ele será processado pelo sistema político. Para Lowi, a política pública determina a política e não o contrário, como muitos analistas comumente supõem (Howlett e Ramesh, 1995).

Desse modo, parte-se da idéia nesta dissertação de que a política tributária, que é tipicamente redistributiva, define o subsistema de governo que se estrutura em torno dela, determinando quem participa e como participa do processo de formulação e implementação de políticas públicas, influenciando os limites e possibilidades para mudanças no setor. Assim, a pergunta que orientou o desenvolvimento da pesquisa foi:

*Qual é a dinâmica do subsistema de governo que envolve questões tributárias no Brasil, em especial, o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS?*

Portanto, o objetivo geral da pesquisa é analisar o modo como tem se articulado o subsistema de formulação de políticas tributárias voltadas para o ICMS no Brasil, remetendo-se aos aspectos institucionais que afetam a política tributária e aos atores

que a influenciam. Ou seja, pretende-se utilizar o modelo analítico de subsistemas políticos para a análise do processo de formulação e implementação de políticas tributárias no Brasil, de forma a se contribuir para o entendimento dos entraves e possibilidades que se configuram ao se buscar mudanças nessa área.

Para se compreender adequadamente como se estrutura o subsistema de governo relativo ao ICMS no Brasil, algumas questões específicas foram estudadas. São elas:

1. Identificar os episódios que mais evidenciam o conflito tributário entre Estados.
2. Levantar os momentos históricos que se constituem em tentativas de mudanças no ICMS.
3. Identificar quais os principais atores envolvidos na formulação de medidas para o ICMS e como eles se articulam.
4. Analisar como se dão as relações fiscais entre os Estados federados no Brasil, as isenções fiscais concedidas por eles e como eles se comportam perante as isenções de outros Estados.

A metodologia utilizada na dissertação baseou-se na construção analítica de subsistemas de políticas públicas, em especial nos trabalhos de Sabatier (1999) e de França (2002). Para se estudar um subsistema de política, França (2002) defende que é preciso delimitar o tema em questão (área política); em seguida, identificar os atores que trabalham com esse tema (participante), se são atuantes (limites), como podem ser agrupados (coalizões) e, por fim, como se articulam (dinâmica).

Nesse sentido, Sabatier (1999) acrescenta que a análise do processo de políticas públicas geralmente requer a consideração de períodos de uma década ou mais, posto que a duração mínima da maioria dos ciclos de políticas envolve desde a emergência do problema à aquisição de experiência suficiente com a implementação para possibilitar a avaliação razoável dos impactos do programa.

Assim, para se compreender o processo da política tributária, é necessário o conhecimento de objetivos e percepções de centenas de atores em todo o país, envolvendo questões técnicas e legais ao longo de períodos de uma década ou mais, e em que a maioria dos atores procura ativamente influenciar os eventos. Devido à complexidade dos fenômenos, porém, o analista deve encontrar uma forma de simplificar a situação para ter alguma chance de compreendê-la.

Para levar a presente pesquisa a cabo, o método adotado para simplificar o objeto de estudo foi a seleção de eventos importantes do subsistema do ICMS e a descrição deles, de forma a se construir uma trama de acontecimentos que permitisse a identificação dos atores envolvidos e a compreensão de como ocorrem as relações entre eles. Essa opção, no entanto, levou à seguinte questão, levantada por Paul Veyne (1998): como um fato seria mais importante do que outro? Ou seja, como identificar os eventos mais importantes?

Segundo o mesmo autor, “é preciso haver uma escolha em história, para evitar dispersão de singularidades e uma indiferença em que tudo teria o mesmo valor” (Veyne, 1998, p.41). Veyne (1998) defende, porém, que a escolha de episódios para se explicar um fenômeno não se faz de forma aleatória. Um evento, segundo ele, destaca-se sobre um fundo de uniformidade; é uma diferença, algo que não poderíamos conhecer *a priori*” (Paul Veyne, 1998, p.19).

Os dados referentes aos acontecimentos do subsistema do ICMS foram levantados em diversas fontes documentais: referências bibliográficas, artigos da imprensa, informações disponíveis nos sítios do Congresso Nacional, da Receita Federal, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES - e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. A partir das informações coletadas, buscou-se construir uma narrativa abordando fatos marcantes para a compreensão do subsistema que envolve a política do ICMS. Os episódios selecionados foram reconstruídos na dissertação, de forma a se apontar os principais aspectos de seu contexto político, das negociações envolvidas, dos encaminhamentos dados e buscando-se mapear os diversos interesses e atores influenciando a formulação e a implementação da política tributária no Brasil. Baseando-se na metodologia utilizada por França (2002), buscou-se identificar: (1) os limites do subsistema, a extensão temática e a maneira como têm sido formuladas as políticas para a questão; (2) a atuação dos atores no âmbito desse subsistema; e (3) o agrupamento de atores em possíveis redes ou coalizões.

Segundo França (2002), os limites de um determinado subsistema estão relacionados ao conjunto de indivíduos e instituições que, por sua interação em prol de modificações na resposta política, podem ser considerados relevantes para discussões sobre uma temática. Indivíduos ou instituições com maior atuação no âmbito dessa temática estariam mais próximos do centro de um subsistema. Indivíduos ou instituições com menos atuação estariam mais próximos da periferia do subsistema. Um indivíduo ou instituição, entretanto, terá mais poder de influência em um subsistema se, além de ser atuante, tiver maior capacidade de concretizar suas crenças como parte da política oficial.

Considerando, então, a complexidade da temática e a perspectiva metodológica de Sabatier (1999) para o estudo de subsistemas políticos, optou-se no

trabalho pela descrição de eventos específicos relativos ao ICMS, como forma de se construir uma compreensão geral da dinâmica de funcionamento do subsistema estudado. Portanto, o levantamento de episódios importantes e o encadeamento deles em uma trama compõem a proposta metodológica desta pesquisa, que se espera que proporcione um melhor conhecimento do fenômeno estudado.

No que se refere às delimitações da pesquisa, deve-se levar em conta que a presente dissertação aborda o subsistema de governo que envolve a política tributária no Brasil. O sistema tributário brasileiro, porém, apresenta uma grande complexidade no que se refere ao seu funcionamento e à sua legislação, o que inviabiliza o tratamento de todas as questões relativas a tributos neste trabalho. Por isso, optou-se em ter como foco principal o subsistema político que envolve especialmente o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, o ICMS.

Este recorte se justifica por ser o ICMS o principal instrumento utilizado pelos Estados federados no Brasil para a concessão de benefícios e isenções fiscais para atrair empresas para seus respectivos territórios, o que resulta na conhecida competição tributária interestadual ou “guerra fiscal”. As conseqüências nocivas desse fenômeno para o país e a Federação são amplamente reconhecidas, mas as propostas consideradas de mudanças no imposto que viabiliza esse conflito não angariaram o apoio político necessário para que sejam aprovadas e levadas a cabo.

O recorte temporal do estudo, por sua vez, envolve o período de 1987 até 2006, ou seja, inicia-se com o processo de discussão da Constituição Federal, na Assembléia Constituinte, e vai até os dias atuais. Dentro desse período, dois tipos de episódios são retratados. O primeiro tipo refere-se a casos marcantes de conflito fiscal entre Estados, ou seja, remete-se a eventos freqüentes no subsistema. Discorre-se sobre a

competição entre Rio Grande do Sul e Bahia para abrigar uma fábrica da Ford em 1999; sobre as vitórias de São Paulo com a manutenção em seu território da indústria aeronáutica e a aprovação da Lei da Informática, em 2000 e 2001, respectivamente; e o caso da guerra fiscal entre São Paulo, Goiás, Distrito Federal e outros Estados, que barraram em 2004 a entrada em seus territórios de produtos que usufruíam de isenções de ICMS.

O segundo tipo de episódio focalizado trata de momentos históricos importantes em que se buscou alterar as regras de funcionamento do ICMS no Brasil. O primeiro deles se deu durante a Assembléia Nacional Constituinte, nos anos de 1987 e 1988. O episódio seguinte ocorreu ao longo do processo de Revisão Constitucional que teve lugar no ano de 1993, quando surgiram propostas de alterações do ICMS estadual. O terceiro episódio envolveu a discussão da reforma tributária no governo de Fernando Henrique Cardoso, entre os anos de 1995 e 2000. O último episódio considerado teve lugar no debate da reforma tributária no governo de Lula, entre 2003 e 2006.

A dissertação apresenta-se em cinco capítulos. O primeiro introduz o trabalho realizado, aponta qual a problemática abordada, o seu objeto de estudo, os seus objetivos, a metodologia adotada, suas delimitações e limitações dos métodos empregados.

O segundo capítulo refere-se à revisão de literatura. Apresenta as diversas abordagens teóricas da ciência política sob as quais o subsistema do ICMS pode ser analisado. Trata das principais teorias e conceitos que contribuíram para a formulação do problema estudado, como as teorias sobre o papel do Estado, o modelo analítico de subsistemas políticos, o neoinstitucionalismo e as teorias sobre o arranjo institucional brasileiro.

O terceiro capítulo aborda as principais características do sistema tributário no Brasil. Remete-se às medidas implementadas no regime militar que ainda influenciam o

sistema atual, aos modelos de transferências intergovernamentais, ao modelo de federalismo fiscal resultante da Constituição de 1988 e a outros elementos importantes para se ter um entendimento básico de como funciona o sistema tributário brasileiro atual. O capítulo trata ainda das regras que regulam o funcionamento do ICMS: a Constituição Federal de 1988, a Lei 24 de 1975, que instituiu o Confaz e a Lei 87 de 1996, a chamada Lei Kandir, que regulamentou o ICMS. Em seguida, apresenta-se o principal resultado negativo do ICMS, que influencia em grande medida o subsistema desse imposto, que é a competição tributária entre Estados, a chamada guerra fiscal.

O quarto capítulo apresenta dois tipos de eventos relativos ao subsistema estudado. O primeiro tipo de episódio refere-se à guerra fiscal, envolvendo casos marcantes de competição entre as unidades federativas. O segundo tipo de evento narrado refere-se às reformas tributárias que implementaram ou tentaram implementar mudanças no funcionamento do ICMS. Nesse capítulo, busca-se apresentar uma trama com os referidos eventos, de forma a se possibilitar a análise do subsistema do ICMS, objeto de estudo da presente dissertação.

No quinto capítulo, apresenta-se a análise realizada sobre o subsistema de governo do ICMS. Com base nos dados levantados, trata-se das especificidades do domínio político do referido imposto e identificam-se os atores envolvidos no subsistema, apontando como eles têm atuado e se articulado no que se refere ao ICMS, de forma a se possibilitar uma compreensão do subsistema que envolve este imposto.

O sexto capítulo encerra a dissertação, apontando as principais conclusões a que se chegou e as questões que não puderam ser respondidas no trabalho, de forma a indicar outros temas a serem trabalhados em futuras pesquisas.



## **2. REVISÃO DE LITERATURA**

Vários trabalhos da Ciência Política partem do pressuposto de que algumas características que definem o arranjo político-institucional de um país influenciam significativamente os resultados do seu processo político. Os autores esforçam-se em grande parte para demonstrar as características que afetam de forma considerável o processo político e o seu equilíbrio, recorrendo em geral às instituições políticas para explicar o sucesso ou insucesso dos governos na aprovação e implementação de suas políticas.

O objetivo desse capítulo é discorrer acerca das proposições teóricas que fundamentam o presente trabalho, de forma a apresentar as principais idéias e conceitos que serviram de pressupostos e contribuíram para a formulação da problemática de pesquisa e para as conclusões da dissertação.

As teorias sobre o papel do Estado, por exemplo, ajudam a se entender as crenças e ideologias que influenciam a política fiscal no Brasil. No entanto, o papel do Estado vem ficando mais complexo nos últimos anos e, por isso, aborda-se também os conceitos relativos ao processo de política pública, bem como os tipos de subsistemas de políticas públicas, apresentando a evolução de triângulos de ferro até a concepção de redes de políticas públicas e coalizões de advocacia.

Apresenta-se então o arcabouço neoinstitucionalista, de forma a apontar a necessidade de se considerar a estrutura institucional na qual se insere a política tributária, que condiciona os resultados relativos a essa área. Em seguida, trata-se das questões específicas do sistema político brasileiro, sem as quais não se poderia realizar uma análise coerente do subsistema de governo do ICMS no Brasil.

### **2.1. O papel do Estado**

Segundo Arretche e Rodden (2004), a literatura tradicional sobre federalismo fiscal concebia o governo central como um ditador benevolente, que opera transferências de modo a internalizar externalidades entre as jurisdições. Um outro enfoque de análise sobre o problema da redistribuição nos Estados modernos seria, conforme os mesmos autores, ver o governo central não como um ator individual benevolente, mas como uma arena pela qual preferências são transformadas em políticas.

Essas duas perspectivas remetem-se a duas figuras do Estado na esfera econômica, que podem contribuir para a compreensão de algumas discussões teóricas que têm lugar no subsistema do ICMS: o Estado intervencionista, que assume várias formas históricas, como o *welfare state* e o Estado desenvolvimentista; e o Estado abstencionista, cujo exemplo é o Estado liberal.

Conforme Bobbio (1987, p. 124):

“(...) o Estado que não considera a si estranho o modo pelo qual se desenrolam em seu âmbito as relações econômicas assume como própria uma determinada doutrina econômica (...), advoga

para si o direito eminente de regular a produção dos bens ou a distribuição da riqueza, facilita certas atividades e obstaculiza outras, imprime uma direção ao conjunto da atividade econômica do país”.

O Estado intervencionista vincula-se à concepção positiva do Estado. Isto é, à convicção de que os Estados existentes são imperfeitos, mas aperfeiçoáveis, e que, portanto, o Estado não deve ser destruído, mas conduzido à plena realização de sua própria essência (Bobbio, 1987).

O Estado desenvolvimentista, forma de Estado intervencionista assumida no Brasil, surge com base na concepção cepalina de subdesenvolvimento de que as economias latino-americanas teriam desenvolvido estruturas pouco diversificadas e pouco integradas com um setor primário-exportador dinâmico, sendo incapazes de difundir progresso técnico para o resto da economia. Esses efeitos negativos, por sua vez, se reproduziriam ao longo do tempo na ausência de uma indústria dinâmica. Haveria ainda uma tendência à deterioração dos termos de troca que afetaria negativamente os países latino-americanos através da transferência dos ganhos de produtividade no setor primário-exportador para os países industrializados (Colistete, 2001).

Para a teoria do subdesenvolvimento, somente a industrialização poderia dar origem a um círculo virtuoso de crescimento da produtividade, do emprego e da renda. Ou seja, a diversificação industrial constituiria o principal meio através do qual seria possível a reversão dos efeitos negativos da especialização primário-exportadora na América Latina (Colistete, 2001). Essa visão influenciou o governo brasileiro durante a década de 60 e 70 e

orientou o Estado para uma atuação desenvolvimentista, com a promoção de políticas de substituição de importações para acelerar a industrialização no país.

Por outro lado, o Estado economicamente abstencionista, que tem como principal forma o Estado liberal, não tem outro fim senão a mais larga expressão da liberdade econômica. Sob essa ótica, o Estado é visto como um mal necessário e deve assumir a forma de um Estado mínimo. Bobbio (1987, p. 129) diz que, “para Adam Smith, o Estado deve se limitar a prover a defesa externa e a ordem interna, bem como a execução de trabalhos públicos”. Parte-se da idéia de que o Estado, para ser um bom Estado, deve governar o menos possível, convergindo com as idéias de livre mercado interno e internacional. Deve ter como objetivo, garantidas as necessidades básicas dos seus cidadãos, a obtenção da maior eficiência possível na distribuição dos recursos da sociedade, de forma a exercer sua função de regulador nos mercados privados.

Uma variante do Estado mínimo, segundo Bobbio (1987), é a perspectiva do Estado pluralista, que se funda na tese de que o Estado deve restringir a própria função à de supremo coordenador dos grupos funcionais, econômicos e culturais. Ou seja, o Estado constituir-se-ia em uma arena neutra na qual os diversos atores da sociedade interagiriam buscando influenciar a produção de políticas públicas. Enquanto um ente suprafuncional, portanto, deveria ter tarefas de coordenação, não de domínio (Bobbio, 1987).

Essas teorias acerca do papel do Estado na esfera econômica contribuem para se compreender algumas matizes ideológicas que fundamentam a adoção de algumas políticas econômicas e fiscais. Não contribuem, porém, para a compreensão do processo que define a política pública, pois não considera o contexto político em questão, tampouco as instituições que regulam a tomada de decisão.

## **2.2. A política pública como processo**

Hazlehurst (2001), em uma reflexão sobre o processo de *policy making*, enfatiza a pressão sobre o processo de políticas públicas, principalmente devido ao crescimento nas expectativas e demandas dos cidadãos em relação ao Estado e a concomitante redução na capacidade do governo em oferecer resultados.

Mais que isso, Kenis e Scheneider apud Hazlehurst (2001) mostram a transformação da realidade política nas seguintes fases:

**1ª etapa:** Emergência da sociedade organizada ou sociedade baseada em coletividades organizadas.

**2ª etapa:** A tendência de setorização em sistemas políticos sofisticados.

**3ª etapa:** O aumento da mobilização de interesses competitivos que leva a um processo de políticas públicas super cheio.

**4ª etapa:** Aumento do escopo do processo estatal de políticas públicas como resultado do leilão político no qual as forças políticas tendem a aparecer para oferecer soluções.

**5ª etapa:** Descentralização ou fragmentação do Estado. Existem poucos objetivos estatais mas um conjunto agregado de interesses departamentais.

**6ª etapa:** *Blurring* das fronteiras entre público e privado no processo de políticas públicas. As políticas tendem a ser executadas entre setores do Estado e grupos de interesse.

Goldsmisth (2004) em uma reflexão teórica e prática sobre suas atividades como gestor público acrescenta que as demandas sobre o governo excedem a disponibilidade de recursos. Para o autor, isso irá sempre ocorrer e os mecanismos atuais (denominados silos burocráticos) são incapazes de lidar com a complexidade dos problemas. Desta forma, o governo precisa repensar as formas de utilização dos recursos necessários, a autoridade que dispõe ou a retórica disponível para ativar uma rede de atores e recursos.

De fato, os estudiosos de políticas públicas têm constatado que os programas intergovernamentais têm sido cada vez mais regra que exceção. Isso vem ocorrendo nos EUA e em vários outros países. Muitas ações nacionais são implementadas com o envolvimento ativo de Estados federados e localidades. A União Européia é um outro caso importante que envolve a discussão da governança em políticas públicas em muitos níveis.

Para O'Toole e Méier (2002) a administração pública tem sido cada vez mais executada dentro das redes de atores do que nos confins de uma simples burocracia pública de um Estado dirigido. Segundo o autor, um dos pontos mais importantes é a visão dos laços intergovernamentais como relações de uma rede. Nesses ambientes, o sucesso do programa requer colaboração e coordenação com outras partes sobre as quais os gestores, de determinada política, exercem pouco controle formal.

O fato de ultrapassar um único arranjo hierárquico é um padrão que caracteriza redes de atores em políticas públicas. Para o autor, os atores importantes para o sucesso de uma determinada política, normalmente estão localizados em várias organizações burocráticas conectadas fora das linhas da autoridade formais. Muitos desses arranjos complexos são necessários ou encorajados pelos formuladores de políticas públicas, outros emergem por meio do acordo mútuo entre organizações e outros parceiros

que compartilham interesses mútuos em trabalharem colaborativamente. Os arranjos em rede podem incluir uma combinação de: agências (ou parte de agências), *links* entre unidades de governos diferentes, laços entre organizações públicas e privadas e conexões entre o setor público e as ONGs.

A partir da visão de multi-atores e multi-relacionamentos no Estado contemporâneo, torna-se importante discutir o conceito de política pública. James Anderson, apud Howlett e Ramesh (1995), descreve política pública como um curso proposital de ação seguido por um ator ou conjunto de atores ao se lidar com um problema ou questão de importância. Essa definição apresenta dois elementos importantes. Primeiro, nota que as decisões relativas a políticas públicas são geralmente tomadas por conjuntos de atores, e não por um ator ou um conjunto de atores, dentro de um governo. Políticas são geralmente o resultado não apenas de múltiplas decisões, mas de múltiplas decisões tomadas por múltiplos tomadores de decisões, comumente espalhadas por complexas organizações governamentais. Além disso, a definição de Anderson (Howlett e Ramesh, 1995) ressalta a relação entre a ação governamental e a percepção, real ou não, da existência de um problema ou questão que requer ação.

A política pública, portanto, é um fenômeno complexo que consiste em numerosas decisões tomadas por numerosos indivíduos e organizações. É geralmente modelada por políticas anteriores e freqüentemente ligada fortemente a decisões aparentemente não relacionadas. São muitas as dificuldades encontradas pelos analistas que, por isso, desenvolveram várias formas de se abordar o processo de políticas públicas.

O processo de formulação e implementação de políticas públicas, segundo Sabatier (1999), inclui a maneira na qual os problemas são conceituados e trazidos ao governo para solução; a forma na qual as instituições governamentais formulam

alternativas e selecionam soluções políticas; e a implementação, avaliação e revisão dessas ações.

O processo de políticas públicas, defende Sabatier (1999), envolve um conjunto extremamente complexo de elementos em interação ao longo do tempo. Há normalmente vários atores de grupos de interesses, de agências governamentais, de legislaturas de diferentes níveis de governo, bem como pesquisadores e jornalistas envolvidos em um ou mais aspectos do processo.

Além disso, Howlett e Ramesh (1995) destacam que mesmo que formuladores ou atores de políticas públicas concordem quanto à existência de um problema, eles podem não compartilhar a mesma compreensão de suas causas e ramificações. É de se esperar, portanto, que a busca pela solução do problema seja contenciosa e sujeita a uma ampla variedade de pressões, derrotando os esforços de se considerar as opções de políticas de forma racional. A formulação de políticas públicas é um processo altamente difuso, complexo e varia de caso a caso.

Sabatier (1999) acrescenta ainda que esse processo geralmente envolve períodos de tempo de uma década ou mais, posto que a duração mínima da maioria dos ciclos de políticas envolve desde a emergência do problema à aquisição de experiência suficiente com a implementação para possibilitar a avaliação razoável dos impactos do programa. Vários estudos recentes, conforme Sabatier (1999), sugerem que períodos de tempo de vinte a quarenta anos podem ser necessários para se obter uma compreensão razoável do impacto de uma variedade de condições socioeconômicas e uma acumulação razoável de conhecimento científico sobre o problema.

Outro fator que torna ainda mais complexo o processo de políticas públicas é o fato de os programas governamentais em geral lidarem com questões inter-relacionadas e



envolverem muitos dos mesmos atores. Por isso, alguns estudiosos defendem que a unidade de análise apropriada deveria ser o subsistema ou o domínio de política pública, ao invés de um programa governamental específico.

Soma-se ainda o fato de que debates sobre políticas públicas costumam envolver disputas técnicas sobre a severidade do problema, suas causas e os impactos prováveis das soluções alternativas. Assim, compreender o processo de política pública requer atenção ao papel que esses debates desempenham em todo o processo.

Por fim, um fator complicador do processo de política pública é que a maioria das disputas envolve valores e interesses profundamente arraigados, grandes somas de dinheiro e coerção formal. Por essa razão, a maioria dos atores enfrenta enormes tentações a apresentar seletivamente as evidências, a representar equivocadamente a posição de seus oponentes, a coagir e desacreditar seus oponentes e a distorcer a situação em favor de seus interesses.

Em resumo, compreender o processo de políticas públicas requer o conhecimento de objetivos e percepções de muitos de atores em todo o país, envolvendo questões técnicas e legais ao longo de períodos de uma década ou mais, e em que a maioria dos atores procuram ativamente influenciar os eventos. Devido à complexidade dos fenômenos, o analista deve encontrar uma forma de simplificar a situação para ter alguma chance de compreendê-la.

### **2.2.1. Subsistema de política pública**

Conforme Howlett e Ramesh (1995), uma das mais importantes questões sobre o processo de formulação de políticas públicas é quem está de fato envolvido no

processo de políticas públicas. Sabatier e Jenkins-Smith (1999), por sua vez, defendem que não há um único governo, um único Estado, mas vários subsistemas que podem se dividir em outros subsistemas com lógicas e estruturas diferentes e a presença de redes abertas ou fechadas, dinâmicas ou não, interagindo na formulação e implementação de políticas públicas.

Segundo Birkland (2001), domínio político é uma área substantiva da política pública na qual os participantes no processo de políticas públicas competem e se comprometem. Exemplos de domínios seriam o do meio ambiente, da política industrial e da política tributária. O mesmo autor (Birkland, 2001) apresenta também o conceito de subgoverno para descrever uma rede de política pública ou um subsistema político. Ele se remete ao trabalho de Ripley e Franklin que define subgoverno como um *cluster* de indivíduos que efetivamente realizam a maior parte das decisões rotineiras em uma determinada política pública.

O conceito de subsistema considerado nesta dissertação coincide com o conceito de subgoverno de Birkland (2001), relacionando-se também com seu conceito de domínio político. Parte-se da concepção de domínio da política tributária, em especial do ICMS, ou seja da idéia de que existe uma área de política pública definida pela política do ICMS que condiciona a atuação dos atores que interagem nela, e dá grande destaque ao subgoverno presente neste domínio, isto é, ao grupo de indivíduos efetivamente envolvidos na tomada de decisões do setor.

Na formulação de políticas públicas, os membros de subsistemas restringem-se àqueles com um nível mínimo de conhecimento sobre a área tratada que permita que eles comentem, ao menos hipoteticamente, sobre a viabilidade das opções para o problema (Howlett e Ramesh, 1995). Os membros do subsistema de políticas públicas,

segundo Howlett e Ramesh (1995), enfrentam constrangimentos substantivos e procedimentais. As restrições substantivas são inerentes à natureza do problema em si. Os constrangimentos procedimentais referem-se aos procedimentos envolvidos ao se adotar ou descartar uma opção. Estes constrangimentos podem ser institucionais ou táticos. Os institucionais incluem normas constitucionais, a organização do Estado e da sociedade e crenças e idéias estabelecidas. Eles inibem a escolha de algumas opções de políticas públicas e promovem outras. A forma na qual os principais grupos sociais estão organizados internamente e estão relacionados com o Estado também afeta o que pode ser ou não feito.

Assim, identificar os principais atores dos subsistemas de políticas públicas, o que os associa, como eles interagem e qual o efeito a interação deles traz à política pública tem atraído a atenção de alguns estudiosos. Ao longo dos anos, os analistas desenvolveram perspectivas analíticas para responder a essas questões. São elas: triângulos de ferro, redes em torno de questões, redes de políticas públicas, comunidades de políticas públicas e coalizões de advocacia.

#### a) Triângulos de ferro (*iron triangles*)

A concepção mais antiga de subsistema de política pública, de acordo com Howlett e Ramesh (1995), se desenvolveu nos Estados Unidos como crítica ao Pluralismo<sup>1</sup>. Desenvolveu-se a noção de sub-governo, entendido como um agrupamento de atores

---

<sup>1</sup> Segundo Bobbio (2002), na linguagem política, chama-se pluralismo “a concepção que propõe como modelo a sociedade composta de vários grupos ou centros de poder, mesmo que em conflito entre si, aos quais é atribuída a função de limitar, controlar e contrastar, até o ponto de eliminar, o centro do poder dominante, historicamente identificado com o Estado” (Bobbio, 2002, p. 928).

sociais e estatais engajados em padrões rotineiros de interação. Esse conceito se baseia na observação de que grupos de interesses, comissões congressuais e agências governamentais nos Estados Unidos desenvolveram um sistema de apoio mútuo ao longo de interações mútuas constantes em questões legislativas e regulatórias. Essas relações de três pontas em áreas como agricultura e transporte ficaram conhecidas também como triângulos de ferro (*iron triangles*) que capturavam e controlavam o processo político.

No anos 1960 e 1970, estudos sobre o caso norte-americano revelaram que os sub-governos não eram tão poderosos e que a influência e o processo de políticas públicas variam de acordo com o tema da área e ao longo do tempo. Surgiu, então, dizem Howlett e Ramesh (1995), uma noção mais flexível, menos rígida de subsistema de política pública, denominado por Hugh Heclo de rede em torno de questão.

#### b) Redes em torno de questões (*issue networks*)

Heclo, conforme Howlett e Ramesh (1995), argumenta que enquanto algumas áreas da vida política estão organizadas em um sistema institucionalizado de representação de interesses, outras não estão. Não se negou a existência de triângulos de ferro, mas apenas se apontou que a sua associação e funcionamento não são tão freqüentemente fechadas ou rígidas como sugerido anteriormente.

Heclo concebe os subsistemas políticos como um *continuum*, em que triângulos de ferro estão em uma ponta e redes em torno de questões na outra (Howlett e Ramesh, 1995). Para ele, a noção de triângulos de ferro e sub-governos presume a existência de pequenos círculos de participantes que se tornaram autônomos. Redes de questões, por outro lado, engloba um grande número de participantes com níveis muito

variáveis de compromisso mútuo ou dependência entre si, sendo praticamente impossível dizer onde uma rede começa ou onde acaba.

Segundo Howlett e Ramesh (1995), triângulos de ferro e sub-governos sugerem um conjunto estável de participantes preocupados em controlar de forma restrita programas públicos que são de interesse econômico direto de cada parte da aliança. As redes em torno de questões seriam quase a imagem inversa dos triângulos de ferro. Seus participantes entram e saem da rede constantemente. Ao invés de grupos unidos dominando um programa, ninguém nas redes controla as políticas ou questões, sendo geralmente qualquer interesse material secundário em relação ao compromisso intelectual ou emocional de seus participantes. Assim, as redes em torno de questões são muito menos estáveis, apresentando uma troca constante de participantes, e muito menos institucionalizadas que os triângulos de ferro (Howlett e Ramesh, 1995).

### c) Redes de políticas públicas (*policy networks*)

Redes de políticas públicas, por sua vez, seriam ligações entre atores sociais e estatais no processo de políticas públicas. Rhodes, segundo Howlett e Ramesh (1995), argumenta que as interações entre os vários departamentos e agências do governo e entre o governo e outras organizações na sociedade constituem redes de políticas públicas fundamentais para a formulação e desenvolvimento das políticas.

De acordo com Bonafont (2004), nesse enfoque, o investigador assume que 1) o contexto institucional é elemento central que influencia os objetivos e estratégias buscados pelos atores que participam do processo; 2) os atores perseguem interesses diversos que não podem ser *a priori* assumidos e sua compreensão depende de pesquisa

empírica; 3) o volume de atores que participam do processo de elaboração de políticas não pode se limitar a grupos sociais e atores públicos, mas deve ser ampliado a um conjunto mais amplo como meios de comunicação e especialistas.

A análise de redes surge com o objetivo de captar a diversidade de formas de intermediação de interesses entre setores, entre países e no tempo. Sob essa perspectiva, as políticas públicas são entendidas como um processo de troca e negociação entre os atores públicos e privados que interagem entre si com a finalidade de trocar recursos e informações num marco institucional concreto. A análise de redes utiliza muitos princípios básicos da teoria de grupos no tocante à interação e conflito de interesses. Também compartilha alguns dos princípios básicos do neo-institucionalismo quanto à importância do papel do Estado e das instituições na vida política (Bonafont, 2004).

Para Rhodes, dizem Howlett e Ramesh (1995), as redes variam de acordo com seu nível de integração, que é função da estabilidade na associação, da abertura na associação, do grau de insulamento de outras redes e do público e da natureza dos recursos controlados. Assume-se que os participantes fazem parte das redes para promover seus próprios objetivos, vistos como essencialmente materiais e objetivamente reconhecíveis de fora da rede. Sua ênfase em interesses materiais comuns separa o estudo de redes de políticas públicas do estudo de comunidades de políticas públicas (Howlett e Ramesh, 1995).

#### d) Comunidades de políticas públicas (*policy communities*)

Comunidade, por outro lado, não é o mesmo que rede, ainda que sejam freqüentemente usadas como sinônimos na literatura. Busca-se, segundo Howlett e Ramesh

(1995), utilizar comunidade para se referir a uma categoria mais inclusiva que todas as envolvidas na formulação de políticas públicas, restringindo rede a um subconjunto de membros da comunidade que interagem entre si regularmente. Assim, a comunidade de políticas públicas identifica aqueles atores reais e potenciais do universo da política pública que compartilham uma perspectiva comum da política pública.

A principal vantagem na diferenciação entre rede e comunidade é a integração de dois conjuntos diferentes de motivação que guiam a ação daqueles envolvidos na formulação de políticas públicas: conhecimento ou experiência técnica e interesse material. Ao se associar uma comunidade de política pública a uma base de conhecimento específico e a rede de política pública à busca de algum interesse material, dois diferentes aspectos do processo de formulação de políticas públicas ganham destaque. Os membros da comunidade estão, portanto, ligados por questões epistêmicas – uma base de conhecimento compartilhada – enquanto que os membros da rede compartilham não apenas essa base, mas também interesses materiais que permitem ou encorajam o contato regular (Howlett e Ramesh, 1995).

e) Coalizões de advocacia (*advocacy coalitions*)

Sabatier, por sua vez, afirmam Howlett e Ramesh (1995), desenvolveu um esquema complexo para estudar as atividades de atores políticos em subsistemas de políticas públicas. Uma coalizão de advocacia refere-se a um subconjunto de atores no subsistema de políticas públicas. Para Jenkins-Smith e Sabatier (1999), uma coalizão de advocacia consiste em atores de uma variedade de instituições públicas e privadas de todos os níveis de governo que compartilham um conjunto de crenças básicas e que procuram

manipular regras, orçamentos e pessoal das instituições governamentais para alcançar suas metas ao longo do tempo. Uma coalizão de advocacia inclui tanto atores sociais como estatais em níveis de governos locais, sub-nacionais e nacionais.

Esse conceito também combina, segundo Howlett e Ramesh (1995), o papel do conhecimento e dos interesses no processo de políticas públicas. Os atores agregam-se em razão de suas crenças comuns, geralmente baseadas no conhecimento que compartilham sobre o problema público e em seus interesses comuns. O centro do sistema de crenças é estável e mantém a coalizão unida. Todos os integrantes da coalizão de advocacia participam do processo político para usar a máquina governamental para alcançar seus objetivos (Howlett e Ramesh, 1995).

Enquanto o sistema de crenças e interesses determina as políticas que uma coalizão de advocacia apoiará, a habilidade da coalizão em alcançar esse objetivo se condiciona por vários fatores. Estes incluem os recursos da coalizão, como dinheiro, conhecimento técnico, número de apoiadores e autoridade legal. Fatores externos também afetam o que pode ser alcançado tornando alguns objetivos mais fáceis que outros de serem realizados. Na maioria dos casos, há pelo menos duas coalizões de advocacia em cada subsistema, podendo haver mais conforme a quantidade de estruturas de idéias existentes em cada área de política pública.

### **2.3. Neoinstitucionalismo**

Ao se estudar o subsistema de governo que envolve a questão do ICMS no Brasil, o neoinstitucionalismo surge como um modelo teórico de grande relevância. Faz-se necessário, além de abordar o conceito de política pública, de processo de política pública e



os diversos tipos de subsistema, tratar da concepção de instituições, da estrutura de regras que condiciona o processo em questão e influencia os resultados produzidos no referido subsistema.

Ao descrever a abordagem neoinstitucionalista, Limongi (1994) destaca que regras, leis, procedimentos, normas, arranjos institucionais e organizacionais implicam em constrangimentos ao comportamento humano e são capazes de explicar os resultados deste. Segundo Melo (2002), o foco da análise dessa abordagem são as regras formais do jogo político que constituem a estrutura de incentivos com a qual os atores políticos se deparam e as escolhas que fazem.

Sob a perspectiva neoinstitucionalista que compartilha elementos com a abordagem da escolha racional, considera-se que os indivíduos são racionais, isto é, exibem consistência em suas preferências, sendo elas completas e transitivas. Sabe-se, contudo, que a agregação de preferências individuais consistentes não produz escolhas coletivas racionais. Ou seja, a racionalidade individual dificilmente conduzirá à racionalidade do grupo, resultando comumente em equilíbrios socialmente subótimos.

A conclusão mais geral, de acordo com Melo (2002), é que as instituições do governo representativo são uma solução para o problema da credibilidade das regras do jogo, gerando coordenação e cooperação. Em jogos repetitivos, os indivíduos podem estabelecer uma reputação e comportamento cooperativo, o que pode conduzir a equilíbrios paretianos, ou seja, a pontos em que nenhum membro da coletividade pode melhorar a sua situação sem necessariamente piorar a dos demais membros.

Monteiro (2004) destaca que, dadas as preferências dos agentes envolvidos no jogo, os resultados de política serão aqueles decorrentes das regras que predominam no processo político. Segundo esse autor, as regras do jogo são complexas e definem uma

seqüência de contratos de abrangência e durabilidade diferenciadas, sendo a Constituição a moldura mais ampla e sustentável.

### **2.3.1. Regras do Jogo e Custos Transacionais**

Douglass North (1990) define instituições como as regras do jogo em uma sociedade, como os constrangimentos que modelam as interações humanas. Em conseqüência, elas estruturam os incentivos nas trocas humanas, sejam elas políticas, sociais ou econômicas, de forma a reduzir a incerteza da vida cotidiana. Ele ressalta que as regras podem ser formais ou informais, mas nada implica que as instituições sejam eficientes. São as regras formais e informais, somadas aos mecanismos de imposição (*enforcement*) dessas regras que definem o conjunto de escolhas e os resultados do processo. A extensão da diversidade de interesses políticos e econômicos, dada a força de barganha relativa, influenciará a estrutura de regras. Para a maioria das questões, diz o autor, não há apenas um equilíbrio possível, mas múltiplos equilíbrios.

North (1990) continua sua argumentação defendendo que as instituições afetariam o desempenho da economia pelos seus efeitos nos custos de troca e de produção; definindo, em conseqüência, as oportunidades numa sociedade. O autor apresenta então o conceito de custos de transação, que consistiriam em custos de medir os atributos do que está sendo trocado e os custos de proteger direitos e de se fazer cumprir os acordos. Os custos de mensuração e de imposição de regras seriam, portanto, as fontes das instituições sociais, políticas e econômicas. Custos de transação, por sua vez, refletiriam o complexo

institucional da economia; mas seriam as instituições políticas que definiriam as regras formais.

Dixit (1996, p.31) utiliza o conceito de custos transacionais de Williamson (1989, p. 142) ao dizer que são custos comparativos de se planejar, adaptar e monitorar a implementação de tarefas sob estruturas de governança alternativas. Custos transacionais seriam, portanto, a principal razão pelo qual mercados competitivos não funcionariam tão efetivamente como o sugerido na teoria neoclássica.

Para North (1990), mensurar esses atributos, definir e medir direitos que são transferidos, envolve recursos adicionais. Na realidade, defende o autor, há assimetrias informacionais entre os jogadores, havendo assim implicações para a teoria econômica. Não apenas uma parte da negociação sabe mais sobre um atributo que a outra parte, como ela pode agir de forma oportunista, ocultando essa informação, o que caracteriza a chamada relação agente-principal. North (1990) enfatiza ainda o fato de que os indivíduos agiriam baseados em informações incompletas e com modelos subjetivos errôneos.

### **2.3.2. Mudança Institucional e “Dependência da Trajetória”**

Douglass North (1990) trata também a mudança institucional, que, em sua perspectiva, pode ser consequência tanto de mudança nas regras, como nos constrangimentos informais e nos tipos e efetividade de imposição das regras. North (1990) defende que as instituições tendem a mudar mais de forma incremental que de maneira descontínua.

As instituições, por outro lado, não seriam criadas para serem eficientes, mas para servir aos interesses daqueles que possuem poder de barganha para criar novas regras.

O agente da mudança, de acordo com North (1990), é o empreendedor individual respondendo a incentivos da estrutura institucional. A mudança institucional consistiria basicamente de ajustamentos marginais no complexo de regras, normas e imposição que constituem a estrutura institucional.

Uma importante abordagem utilizada por North (1990) é a dependência da trajetória (*path dependence*), que envolve uma forma de limitar conceitualmente a conjunto de escolhas e ligar a tomada de decisões através do tempo. Na concepção adotada por Pierson (2004), dependência da trajetória se refere a processos dinâmicos envolvendo retroalimentação positiva, que gera múltiplos resultados possíveis dependendo da seqüência particular em que os eventos ocorrem. Refere-se ao desenvolvimento de trajetórias inerentemente difíceis de reverter.

Não é, contudo, uma história da inevitabilidade na qual o passado prediz o futuro, apesar de North (1990) ressaltar que trajetórias improdutivas podem persistir. Os retornos crescentes característicos de um conjunto inicial de instituições que provê incentivos negativos à atividade produtiva criam organizações e grupos com interesses nos constrangimentos existentes. Eles conseqüentemente modelarão o sistema político de acordo com seus interesses e objetivos.

#### **2.4. Sistema político brasileiro**

As teorias sobre o papel do Estado são úteis para se compreender as matrizes ideológicas que influenciam as políticas públicas fiscais no Brasil nos últimos anos. Os conceitos relativos ao processo de política pública, bem como os tipos de subsistemas de políticas públicas, contribuíram para a construção do arcabouço teórico e metodológico

utilizado na pesquisa. Porém, não são instrumentos suficientes para se realizar uma análise acurada da política tributária no Brasil. Para tanto, faz-se necessário tratar também das especificidades do sistema político brasileiro.

Arretche e Rodden (2004, p.1), ao abordarem teorias sobre o papel do Estado destacam a preocupação de se inserir o contexto político no estudo de políticas fiscais:

“Nessas teorias, contudo, a política e as instituições estão completamente ausentes. Nenhum observador atento da vida política e da política fiscal brasileiras concordaria com a afirmativa de que o governo central pode ser descrito como um déspota benevolente ou um conjunto vazio através do qual o eleitor médio expressa suas preferências. Alguns formuladores de políticas podem de fato ser motivados pelo desejo de internalizar externalidades ou mesmo por altruísticas preocupações com os mais pobres. Ainda assim, esse ator será constrangido pelo contexto político em que está obrigado a atuar. Para viabilizar sua agenda política, terá de reunir maiorias legislativas, manter-se no cargo e sobreviver politicamente.” (Arretche e Rodden, 2004, p.1)

Dessa forma, essa seção busca introduzir questões teóricas relevantes para se compreender as características que definem o arcabouço institucional brasileiro e que influenciam significativamente os resultados do processo referente à política tributária, em especial ao subsistema do ICMS no Brasil.

### **2.4.1. Presidencialismo de Coalizão**

Conforme Abranches (1988), a primeira característica que marca a especificidade do modelo institucional brasileiro seria o presidencialismo. O sistema brasileiro é definido como “presidencialismo de coalizão”, por apresentar a necessidade do freqüente recurso à coalizão interpartidária na formação do Executivo. Torna-se necessário, em nosso caso, que o governo procure controlar no Congresso Nacional pelo menos a maioria qualificada que lhe permita bloquear ou promover mudanças constitucionais.

Esse sistema, conforme o autor, caracteriza-se pela instabilidade, pelos altos riscos que envolve e pela sustentação baseada, quase exclusivamente, na capacidade e habilidade corrente do governo em formar alianças e na sua disposição de respeitar as negociações realizadas no momento da formação da coalizão. O governo precisa, portanto, administrar adequadamente as demandas e as tensões que podem surgir tanto dentro do seu próprio partido, como dentro da sua coalizão de apoio para garantir a estabilidade necessária para a sua atuação bem sucedida. Requerem-se, portanto, mecanismos institucionais que regulem os potenciais conflitos, promovendo soluções parciais de forma a estabilizar a aliança. Caso esses artifícios não sejam encontrados, acredita Abranches (1988), há a probabilidade de paralisia decisória e conseqüente ruptura da ordem política.

### **2.4.2. Federalismo**

Márcia Miranda Soares (1998) define o sistema federal como uma forma de organização do Estado nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder

político: uma central e outra descentralizada. Ambas, entretanto, têm poderes únicos e concorrentes para governar sobre o mesmo território e as mesmas pessoas.

Perius (2002) destaca que um Estado federado envolve necessariamente a descentralização do poder e possui as seguintes características: repartição de competências entre os diversos níveis, autonomia política, autonomia organizacional (auto-administração) e autonomia financeira. Assim, caracteriza-se o Estado Federal pelo igual nível jurídico de convivência entre o órgão central e os órgãos regionais.

A existência de um Estado federal pressupõe a descentralização das funções políticas aos entes estatais que o compõem, sendo necessário atribuir competência legislativa tributária às unidades federadas para a preservação de sua autonomia. Desse modo, a autonomia dos Estados federados estaria assegurada pela atribuição de competência legislativa de instituição de tributos, tornando possível o estabelecimento de uma política fiscal própria a cada unidade federativa, conforme suas necessidades locais. Assim, o desenho federativo exerce papel fundamental sobre a possibilidade de ocorrência de competição tributária entre os diversos governos (Perius, 2002).

Segundo Almeida (2000), o pacto federativo, o conjunto das regras institucionais que definem as relações entre os entes de uma federação, está intimamente ligado ao pacto fiscal, que estabelece as regras de relações fiscais em um Estado. “Tão estreita é a associação entre eles, que se pode afirmar a impossibilidade de funcionamento do pacto federativo sem que haja um adequado pacto fiscal e vice-versa”, destaca o autor (Almeida, 2000, p. 127). A política fiscal se constituiria em uma parcela da prática política que se encontra na base de uma vasta gama de relações e, portanto, exerce forte influência sobre as demais políticas públicas.

Aguirre e Moraes (1997) defendem que o Brasil não possui uma questão federativa, mas várias, pois o problema pode assumir dimensões variadas. As questões envolvem o equacionamento do problema financeiro do governo federal, o aumento de autonomia do poder dos Estados, refletido na estrutura fiscal, a manutenção da capacidade arrecadatória dos Estados com maior base econômica, a distribuição menos desigual dos recursos tributários. Esses temas são estreitamente relacionados, mas a existência de divergências entre eles torna as análises, as conclusões e as sugestões de resolução do problema diversas, dificultando o entendimento entre as partes.

Para Aguirre e Moraes (1997), o conflito de interesses subjacente à discussão requer um instrumental teórico que leve em consideração os problemas relativos ao entendimento da ação coletiva ou de como as relações sociais, econômicas e políticas se dão. Ou seja, para o melhor entendimento da questão federativa brasileira, seria necessário um modelo que incorporasse regras de comportamento dos agentes envolvidos na ação das diferentes instâncias de governo, bem como o ambiente político-institucional na qual se movimentam (Aguirre e Moraes, 1997).

Um dos desafios relacionados ao federalismo brasileiro refere-se, conforme Anastasia (2004), às enormes desigualdades de diferentes tipos que atingem os diversos Estados brasileiros, agravadas pela competição predatória entre os Estados-membros. A concessão de incentivos financeiros e fiscais é muitas vezes utilizada como forma de compensar desvantagens estruturais e geográficas de algumas regiões em relação a outras do país.

Há, conforme Rezende (1997), uma grande dificuldade em se conciliar a descentralização fiscal com as desigualdades regionais no Brasil. Em um contexto como o brasileiro, de acentuadas desigualdades na repartição espacial da renda e da riqueza, o



equilíbrio entre competências impositivas próprias e transferências compensatórias é muito difícil de ser alcançado. Uma maior descentralização de competências favorece Estados e municípios de forte base econômica ao mesmo tempo em que reduz o espaço para ampliação das transferências da União em proveito das unidades economicamente mais fracas da Federação.

Em decorrência, afirma Perius (2002), a generalização da competição e a multiplicação das ofertas acabam beneficiando os Estados mais ricos e desenvolvidos, ou seja, aqueles que possuem maior capacidade de sustentar um investimento público com qualidade. Concomitantemente, com o aumento das renúncias de arrecadação, os Estados de menor poder financeiro perdem capacidade de prover os serviços e a infra-estrutura dos quais as indústrias necessitam para produzir e escoar a produção. As batalhas da guerra fiscal passam a ser vencidas somente pelos Estados mais desenvolvidos, que têm poder financeiro, sendo, dessa forma, capazes de suportar o ônus das renúncias fiscais, sem prejuízo da prestação de qualidade dos serviços públicos.

Outra questão relativa ao arranjo federativo defendida por Alfred Stepan (1999) aponta que todas as federações democráticas são inerentemente restritivas do poder político central. Um dos fatores das federações democráticas que restringe o poder central, de acordo com Stepan (1999), refere-se à Constituição. Alterar as regras do jogo de uma federação é extremamente difícil, pois muitas são as áreas estipuladas pela Constituição como devendo estar além da competência do centro democrático de um sistema federativo. Nos sistemas federais, as Constituições são necessariamente mais complexas do que nas democracias unitárias.

Para o mesmo autor, a interação de alguns fatores cria um enorme potencial de obstrução das preferências da maioria e torna o Brasil um dos sistemas federativos de

maior constrangimento do poder central. Dentre as variáveis responsáveis por esse constrangimento do *democrac* brasileiro, Stepan (1999) cita o grau de super-representação de alguns Estados tanto no Senado quanto na Câmara e o grau em que a Constituição confere poder de elaborar políticas às unidades da Federação, que aumentaria o poder de veto dos senadores. Esses fatores certamente tornariam os custos de aprovar uma legislação de reformas muito alto em *logrolling* e gastos regionais especiais e contribuiriam para a perpetuação estrutural do *status quo*.

Para Abrucio (1994), os governadores tornaram-se atores políticos fundamentais no Brasil após as eleições de 1982. Devido à fragilidade da União e à ascensão dos governadores nesse período, o resultado da estrutura estabelecida com a redemocratização foi um federalismo no qual não há pesos e contrapesos (*checks and balances*) para equilibrar o poder dos chefes dos Executivos estaduais.

A fragmentação partidária no Congresso Nacional, que, conforme Abrucio (1994), culmina em enorme dificuldade para o presidente compor maiorias, aumenta o poder dos governadores no plano nacional devido à força do fator regional enquanto organizador das demandas dos deputados. Isso tornaria os governadores dos Estados os comandantes das bancadas estaduais na votação de algumas questões, como a reforma tributária.

Esse sistema de federalismo “estadualista”, definido pelo autor, caracteriza-se pelo grande poder de veto dado às unidades estaduais frente a qualquer mudança na atual estrutura federativa. Observa-se, portanto, uma reação meramente defensiva, não-cooperativa, ou até predatória dos Estados junto ao governo federal, pois a preocupação que orienta as ações dos governadores é a defesa da atual distribuição de poder e recursos dentro da estrutura federativa.

Para Affonso e Silva (1995), a crise federativa brasileira tem na dimensão tributária a sua face mais conhecida. A história do federalismo brasileiro, conforme Dulci (2002), tem sido bastante movimentada, indicando a dificuldade de equilibrar as partes e o todo de modo eficiente e duradouro. O Brasil possui uma ordem federativa instável, incompleta, que se constrói em face de grandes obstáculos e a guerra fiscal do ICMS resulta da instabilidade dos Estados federais e do desequilíbrio econômico brasileiro (Dulci, 2002).

#### **2.4.3. “Veto Players” e Abordagem Distributivista no Brasil**

Tsebelis (1997) introduz o conceito de *veto players*, - atores individuais ou coletivos cujo voto favorável é necessário para uma decisão política – ao analisar a implementação de mudanças em diferentes contextos institucionais. A dificuldade na implementação de reformas aumentaria com o aumento do número de *veto players*, com a discordância entre suas posições e com o aumento da coesão interna de cada um deles.

Para esse autor, democracias centralizadas exibiriam maior potencial para implementar mudanças; enquanto sistemas multipartidários, como o brasileiro, enfrentariam mais dificuldades para tal. A área em que se deseja implementar reformas também pode produzir inúmeros *veto players*, caso ela seja impopular ou polêmica.

Para Ames (2003), as instituições políticas brasileiras funcionam mal e criam uma permanente crise de governabilidade. Conseqüentemente, o Congresso brasileiro teria dificuldades para aprovar leis relacionadas com grandes questões nacionais. O sistema beneficiaria antes de tudo a ele mesmo, ou seja, aos políticos e funcionários que o administram. As instituições criariam incentivos que estimulam os políticos a maximizar

seus ganhos pessoais e a se concentrar em cavar projetos de obras públicas para eleitorados localizados ou para seus patrocinadores políticos.

O autor considera o sistema partidário e o Legislativo para justificar a ineficácia das instituições políticas brasileiras e defende que o surgimento de um grande número de *veto players* é inerente à estrutura institucional brasileira. O federalismo e a disseminação do empreguismo e do fisiologismo, por sua vez, seriam especialmente importantes na escolha de instituições. Em consequência, o poder central teria enorme dificuldade para introduzir políticas inovadoras no Brasil.

Ames (2003) acredita ainda que os partidos brasileiros não podem controlar seus membros, e seriam os indivíduos ou grupos que negociam sua cooperação em troca de vantagens ou concessões particularistas. Assim, os políticos não se sustentam como tais cuidando da prosperidade de suas regiões e da provisão de bens públicos, mas distribuindo verbas, serviços e empregos a indivíduos.

De acordo com o assunto, diz Ames, os *veto players* podem incluir os governadores e as bancadas estaduais no Congresso, as “bancadas de interesse” ou parlamentares isolados. Logo, a política brasileira favoreceria a provisão de benefícios locais, geograficamente separáveis. Os partidos têm orientação mais localista e a facilidade de trocar de legenda diminui o interesse dos parlamentares na preservação do bom conceito nacional de seus partidos. A ânsia dos deputados por benefícios clientelistas, segundo ele, entrava a elaboração de políticas em todos os tipos de questões.

#### **2.4.4. Interações entre Executivo e Legislativo**

Para os autores Figueiredo e Limongi (1999), a análise da experiência presidencialista no Brasil revela que o Congresso não é uma instância institucional de veto à agenda do Executivo. Este, de acordo com os autores, pode dispor de recursos que induzam os parlamentares a cooperar com o governo e a sustentá-lo. O controle exercido pelo Executivo sobre a iniciativa legislativa, defende os autores, cria incentivos para que os parlamentares se juntem ao governo apoiando sua agenda. O controle da agenda produziria, então, o mesmo efeito nos dois sistemas de governo, parlamentarismo e presidencialismo.

O controle sobre a agenda de que, a partir da Carta de 1988, passou a dispor o Executivo permite a estruturação de maiorias partidárias a partir de preferências dadas, minimizando as dificuldades características da ação coletiva. Esses autores entendem o poder de agenda como a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão. O poder de agenda do Executivo implica, portanto, na capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos, de forma a induzir os parlamentares à cooperação.

Em virtude de seus poderes legislativos, o Executivo comandaria o processo legislativo, atrofiando o Poder Legislativo no Brasil. A estruturação interna do Legislativo, por sua vez, responde à preponderância do Executivo enquanto principal legislador. O Executivo organizaria o apoio à sua agenda legislativa em bases partidárias. Os líderes seriam capazes, portanto, de reduzir as oportunidades para o comportamento individualista e oportunista. Para os estudiosos, membros de um mesmo partido têm preferências políticas similares e relativamente bem definidas, de modo que os líderes partidários teriam opiniões políticas e interesses a representar.

Porém, ao tratar da reforma previdenciária do governo FHC, Figueiredo e Limongi (1999) adotaram uma perspectiva diferenciada da exibida em seus demais estudos sobre a preponderância do Executivo sobre os trabalhos legislativos. Os autores ressaltam a existência de algumas propostas do governo que normalmente passam por processo prolongado e, às vezes, conflituoso, de apreciação. Ainda que sejam de extremo interesse do governo, algumas matérias, como os projetos de reformas constitucionais, não podem ter a sua tramitação legislativa influenciada de forma considerável pelo Executivo.

O argumento utilizado pelos estudiosos para explicar as dificuldades do governo em aprovar alguns projetos refere-se à natureza das medidas propostas e às regras que regulam a disputa dentro do Congresso. Ou melhor, os resultados finais das matérias são, na maioria das vezes, explicados pelas regras do processo decisório e a natureza das matérias, sendo independentes de outras características institucionais do sistema político brasileiro. Isto significa que a atuação do Legislativo perante o Executivo, bem como o poder deste em impor medidas legislativas de seu interesse, estão condicionadas à natureza das matérias e às instituições do Congresso.

Figueiredo e Limongi (1999) enfatizam o fato de as reformas constitucionais, como a que trata da federalização do ICMS, poderem ser implementadas somente mediante Proposta de Emenda Constitucional (PEC). Esta proposição possui tramitação especial no Congresso Nacional, bem mais complexa e exigente que o andamento de projetos ordinários, criando condições desfavoráveis aos seus proponentes.

Segundo Santos (1997), as políticas de reformas estruturais passam necessariamente pelo crivo do Legislativo, demonstrando que o Executivo não é soberano absoluto no processo legislativo, sendo freqüentemente obrigado a se submeter a penosos

processos de negociação com os partidos e líderes parlamentares da sua própria base e da oposição.

Pereira (1996) também aborda as relações entre Executivo e Congresso no tocante às reformas do Estado. Para ele, essas interações devem ser analisadas sob a perspectiva das relações entre agente-principal. Estas são situações em que os agentes têm informações ou conhecimento privilegiado, podendo observar coisas que os principais não podem, o que deixa espaço para o comportamento oportunista dos primeiros.

De acordo com o autor, o Congresso assume o papel do agente e o Executivo, de principal no tocante à promoção de reformas do Estado no Brasil. O Executivo tem interesse em implementar as reformas, já que é responsável pelo desempenho do país como um todo, e suas propostas de emendas constitucionais precisam ser aprovadas pelo Legislativo.

Segundo Pereira (1996), os interesses do Executivo são distintos dos interesses do Legislativo. Enquanto os legisladores têm interesses restritos a distritos, Estados ou determinados grupos de interesse, presidentes possuem eleitorado heterogêneo, tendo de pensar em problemas mais amplos e de resistir a apelos específicos, levando a culpa pelos problemas sociais e econômicos que afetam o país e colocam em jogo sua reputação e popularidade.

A organização interna do trabalho legislativo, de acordo com o autor, produz uma situação de informação assimétrica. Logo, o maior desafio do governo – principal - é induzir os legisladores – agentes - a apoiar a agenda de reformas, defendendo políticas universais ao invés de perseguir interesses específicos de seus eleitorados.

### **3. SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E ICMS**

A compreensão das principais características do sistema tributário brasileiro é fundamental para o estudo do subsistema que envolve o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços no Brasil. Para se levar a cabo a presente pesquisa, faz-se necessário também entender como funciona o ICMS e quais são as regras que o regulam. Esse capítulo tem como objetivo apresentar os principais traços do sistema tributário brasileiro e a legislação do ICMS. Além disso, aborda-se também o principal impacto negativo resultante do funcionamento do ICMS: a competição tributária interestadual.

#### **3.1. Sistema tributário brasileiro**

O entendimento sobre o funcionamento atual do sistema tributário remete-se à reforma tributária do regime militar, de 1967. Segundo Perius (2002), essa reforma, embora atribuísse aos Estados a gestão do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias - ICM, principal imposto destinado a dotar os Estados de recursos para atender às demandas regionais, originou uma grande concentração dos instrumentos tributários na União. Isso garantiu liberdade e flexibilidade ao governo central para a criação de incentivos que estimulassem o desenvolvimento econômico. Essa centralização permitia à União a instituição de alíquotas fiscais sobre o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias - ICM -



estadual, com o estabelecimento de restrições à autonomia dos governos subnacionais. A estrutura política da época favoreceu a centralização da receita tributária e o aumento do poder decisório em matéria fiscal e financeira.

Para compensar a perda de participação na distribuição dos recursos tributários pelos Estados e municípios, continua a autora (Perius, 2002), o governo federal criou os fundos de participação (Fundo de Participação dos Estados – FPE – e Fundo de Participação dos Municípios - FPM). Com isso, beneficiou-se as unidades de menor poder econômico, buscando equilibrar as profundas desigualdades de poder fiscal entre elas existentes. Em 1968, porém, em razão da crise política vivenciada, o governo cortou pela metade o valor das transferências do FPM e FPE, elevando o controle sobre a receita.

Segundo Perius (2002), o fim do regime militar, em 1984, foi precedido pelo retorno das eleições diretas para governadores de Estado em 1982, após um longo período de centralismo político e administrativo. Os governadores passaram a exigir a descentralização fiscal e, para corrigir as distorções da excessiva concentração de recursos tributários pelos Estados mais ricos da Federação, estabeleceu-se uma política de transferência de recursos.

Dois modelos de transferências intergovernamentais, conforme Perius (2002), estão previstos no atual sistema constitucional tributário. As transferências horizontais se dão entre esferas governamentais de mesmo nível hierárquico, como aquelas relativas à diferenciação de alíquotas do ICMS em operações interestaduais. A alíquota de ICMS é de 7% para operações realizadas nas regiões Sul e Sudeste com destino às regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo; e de 12% para as operações interestaduais destinadas às demais regiões do Brasil. Já as transferências verticais ocorrem entre esferas governamentais de níveis diferentes: da União aos Estados e dos Estados aos municípios.

A fim de garantir o apoio dos Estados mais desenvolvidos ao novo sistema fiscal, continua Perius (2002), ampliou-se a base tributária do principal imposto estadual (então Imposto sobre Circulação de Mercadoria, ICM) com a inclusão dos serviços (o imposto passou a se chamar ICMS) e dos antigos impostos únicos, que incidiam sobre lubrificantes, combustíveis, energia elétrica, transportes, telecomunicações e minerais. Dessa forma, o governo central ofereceu aos Estados mais desenvolvidos maior base tributária e mais transferências fiscais.

A mesma autora (Perius, 2002) defende que os governos locais que se financiam através de base tributária própria pouco dependem de transferências fiscais. Já aqueles que têm base tributária restrita dependem do governo central para lhes repassar parte significativa de sua arrecadação por meio de transferências. Em consequência, os Estados menos desenvolvidos da Federação têm baixa arrecadação do ICMS, seja pelo fato de sua atividade econômica ser restrita, seja pela razão de serem bastante beneficiados pelas transferências de recursos federais, que se tornam suas principais fontes de receita, permitindo-lhes renunciar à própria arrecadação.

Para Perius (2002), o federalismo fiscal resultante da Constituição Federal de 1988 dá preferência, portanto, ao aumento de transferências da União aos Estados e municípios, em detrimento da descentralização do poder de tributar. Basicamente, o sistema atual centraliza a arrecadação na União, que repassa grandes transferências fiscais para os Estados e municípios. Há um compartilhamento de responsabilidades entre os níveis de governo em diversas atividades e uma divisão da arrecadação federal em favor dos Estados mais pobres (Perius, 2002).

Portanto, as mudanças no sistema tributário trazidas pela Constituição de 1988 não enfrentaram de forma consistente a temática das relações intergovernamentais no

contexto de uma política de equalização fiscal nos moldes das Federações desenvolvidas. Estados e municípios obtiveram independência e autonomia financeiras com importante aumento na participação da arrecadação tributária da União. Esse fato incrementou as iniciativas da disputa fiscal, resultando na generalização dos conflitos fiscais entre os entes federados no intuito de atrair empreendimentos industriais. Os Estados ganharam mais autonomia para a determinação de alíquotas e concessão de isenções do ICMS, ao contrário da Reforma de 1967, que definia esta atribuição como do Senado Federal. Em decorrência, o ICMS tornou-se um dos mais importantes tributos do país e a maior fonte de recursos financeiros dos governos estaduais.

Ademais, o IPI e o ICMS são dois tipos de impostos sobre o valor adicionado, sendo não cumulativos e incidindo sobre o valor agregado gerado em cada etapa do processo de produção e circulação de bens e serviços. Ou seja, a Federação brasileira, contrariando a tendência internacional de adoção de um único IVA de competência do governo central, adotou dois IVA, um de base ampla e de competência estadual (ICMS) e outro de competência federal e com base restrita aos produtos industrializados (IPI).

A partir de 1993, de acordo com Werneck (2002), boa parte do ajuste fiscal realizado para viabilizar a consolidação do esforço da estabilização econômica se deu devido a uma pronunciada elevação da carga tributária no Brasil. Para o autor (Werneck, 2002), é sabido que o ajuste fiscal que acabou sendo possível não foi o desejável. Dada a eficácia da coalizão política que teve de ser enfrentada, não se pôde reverter boa parte dos dispendiosos privilégios introduzidos pela Constituição de 1988. O ajuste acabou sendo feito mais pelo lado da receita do que pelo lado da despesa. Segundo Werneck (2002), já seria lamentável fazer o ajuste só pelo lado da receita, mesmo que o aumento da

arrecadação tivesse advindo de uma elevação criteriosa de tributos, mais lamentável ainda é o ajuste quando a maior parte da arrecadação adicional for obtida pela imposição de tributos cumulativos, envolvendo incidência em cascata.

Já na esfera estadual, destaca Werneck (2002), distorções de outra natureza se acumularam. Para o autor, “o pioneiro sistema de tributação de valor adicionado introduzido na reforma dos anos sessenta, por meio do ICM, foi, aos poucos, transformado em um inadministrável e desarmônico pandemônio tributário que a ninguém mais interessa preservar” (Werneck, 2002, p.4). Assim, os governadores sobrevivem como podem, permitindo-se práticas tributárias cada vez menos defensáveis; concedendo grandes renúncias fiscais, por um lado, e impondo vultosas alíquotas de ICMS sobre certos serviços, por outro.

A proliferação das incidências sobre o faturamento estaria no centro da atual desorganização do sistema tributário brasileiro, gerando efeitos perversos sobre a competitividade sistêmica e provocando a desigual tributação de produtos, setores e empresas. Conforme Varsano (2001), em um ambiente de inflação de dois dígitos com preços indexados, como era o Brasil até 1994, tal efeito era minorado pelos ganhos financeiros propiciados pela retenção dos tributos. Na situação atual, com baixas taxas de inflação, essa variação é suficiente para tornar mais lucrativas práticas produtivas ineficientes; ou seja, o mau tributo induz os agentes econômicos a escolhas que desperdiçam recursos da economia.

O movimento defensivo do erário contra a inflação foi além dos aperfeiçoamentos no sistema de indexação da receita, rumo à concentração do IPI e do ICMS em poucos produtos. E mais, tem privilegiado impostos sobre o faturamento e sobre a movimentação financeira, prejudiciais à competitividade brasileira. Assim, as transações

interestaduais são dificultadas pelo princípio da origem, ao passo que a competitividade das exportações brasileiras é diminuída pela impossibilidade de desoneração total de contribuições sociais em cascata, tendo por base o faturamento. As deformações resultantes têm direcionado a adaptação desse subsistema de arrecadação no sentido de sua concentração em poucos bens e serviços, afastando o sistema brasileiro da tributação geral e reaproximando-o da tributação específica sobre o consumo, nos moldes de antigos impostos seletivos.

Defende-se, portanto, que o sistema tributário brasileiro é caro, complexo, e, em muitos aspectos, regressivo e ineficiente. Contrária, assim, os princípios de um sistema tributário ideal (Lima, 1999).

### **3.2. Regras referentes ao ICMS: Constituição de 1988, Lei 24/1975 e Lei**

#### **Kandir**

A Constituição Federal de 1988 determina no seu artigo 18 a autonomia entre União, Estados e municípios, e o Título VI (Da Tributação e do Orçamento), especificamente seu capítulo I (Do Sistema Tributário Nacional), discrimina as receitas próprias e de transferências da União, Estados e municípios.

O artigo 155, inciso II, da Constituição, define que compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre as prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior. O inciso XII, alínea “g”, do mesmo artigo, diz, porém, que cabe à lei complementar “regular a forma

como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados” (ver Apêndice 1).

Assim, no Brasil, conforme Nunes e Nunes (2000), a criação e regularização de alguns dos principais impostos é de responsabilidade dos governos estaduais, mas há alguns limites para suas capacidades. No âmbito do Executivo, o órgão encarregado da coordenação das relações fiscais interestaduais é o Confaz (Conselho de Política Fazendária), que se mostrou, de acordo com Dulci (2002), esvaziado e impotente diante da escalada de isenções do ICMS nos últimos anos.

O Confaz foi criado em 1975 pela Lei Complementar nº 24 e tem como principal atribuição promover ações necessárias à elaboração de políticas e harmonização de procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos Estados e Distrito Federal. Trata-se de um mecanismo de coordenação da política tributária entre os Estados para coibir a guerra fiscal. Integram o Conselho, representantes de cada Estado e do Distrito Federal, por meio de seus Secretários de Fazenda, ou eventuais substitutos, e um representante do governo federal, através do Ministro da Fazenda. As decisões adotadas nessa instância quanto à concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais devem ser tomadas por unanimidade (Perius, 2002).

A Lei nº 24/75 veda as concessões de isenções e outros incentivos relacionados ao ICMS, salvo quando previstas em convênios celebrados em reuniões do Conselho de Política Fazendária – CONFAZ, pelos secretários da Fazenda dos Estados e do Distrito Federal. Perius (2002) destaca que, pela Constituição Federal de 1988, os benefícios vinculados ao recolhimento do ICMS não podem ser outorgados por um Estado sem a prévia aquiescência dos demais entes da Federação. Apenas por meio da deliberação de todos os entes federados, através de convênios aprovados pelas respectivas Assembléias

Legislativas, e com a expedição dos competentes Decretos Legislativos, que as normas isentivas integrantes dos convênios passam a valer internamente, para cada Estado participante, como lei ordinária estadual. Logo, para que surjam isenções de ICMS válidas, seria necessário um pacto entre os Estados-membros e o Distrito Federal, resultando em convênio que, posteriormente, fosse aprovado pelas Assembléias Legislativas de cada um dos entes federativos (Perius, 2002).

No entanto, os governos subnacionais vêm concedendo incentivos à revelia da Constituição e do CONFAZ, competindo entre si para abrigar novos empreendimentos. A adoção de convênios, portanto, não impediu o surgimento de conflitos, nem evitou que fossem adotadas iniciativas privadas por parte dos Estados no oferecimento de favores fiscais.

Assim, apesar de a Constituição Federal contemplar um mecanismo para evitar a guerra fiscal, a regra não tem se aplicado. Para estimular os investimentos em seus territórios, os Estados brasileiros têm concedido vários benefícios indiretos que resultam em conflito tributário, em oposição à Lei 24/1975 (Nunes e Nunes, 2000).

Segundo Varsano (1997), a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, a chamada Lei Kandir, ao regulamentar o ICMS, introduziu importantes alterações nas características econômicas deste tributo. Conforme Varsano (1997), o projeto que deu origem à referida Lei pretendia regular a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais concedidos pelos estados, de forma a reforçar os dispositivos legais para coibir a guerra fiscal.

No entanto, defende o autor, a resistência oferecida por alguns governadores (em especial os dos Estados do Ceará, Paraíba, Amazonas e Goiás) em abrir mão da utilização de incentivos vinculados ao ICMS como instrumentos de suas políticas

industriais impediu a aprovação dos aprimoramentos que o projeto continha. Produziu-se um acordo entre o Senado Federal e o Presidente da República no qual o primeiro aprovaria o projeto sem alterações e o segundo vetaria os dispositivos referentes à concessão de incentivos no ICMS. Em decorrência de os vetos terem retirado da nova lei os dispositivos que regulamentariam a matéria, permanece em vigor a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975.

### **3.3. Resultados negativos do ICMS estadual: guerra fiscal**

A guerra fiscal, de acordo com Dulci (2002), tem sido umas das importantes questões em pauta no cenário político brasileiro nos últimos anos. Envolve o jogo de ações e reações travado entre governos estaduais (e entre governos municipais) com o intuito de atrair investimentos privados ou de retê-los em seus territórios. Trata-se de cobrir com vantagens fiscais e financeiras o custo da alocação de uma empresa em outra parte que não aquela escolhida conforme a lógica de mercado. Prado e Cavalcanti (2000) ressaltam que as poucas tentativas de conceituação da guerra fiscal tendem a enfatizar seu lado conflituoso e desordenado, bem como o caráter perverso e negativo dos seus resultados para a sociedade.

Para Perius (2002), a multiplicação de iniciativas estaduais individualizadas na concessão de incentivos fiscais transformou-se em disputa indiscriminada e despreparada dos governos para a atração de investimentos. Desvinculam-se de políticas públicas integradas voltadas para a redução das graves desigualdades regionais brasileiras e acarretam o desequilíbrio do pacto federativo constitucional. O processo competitivo ocorre à margem da lei, de forma totalmente descoordenada (Lemgruber, 1999).



Para o país como um todo, porém, as conseqüências são negativas, afirma Dulci (2002). Ao lado das tensões políticas entre os Estados, cabe ponderar qual o impacto social das renúncias fiscais, promovidas por governos estaduais que nem sempre estão em condições de fazê-lo sem sacrificar ainda mais as populações. Diniz, apud Dulci (2002), adverte que a guerra fiscal corrói as finanças públicas, compromete receitas futuras e desvia os preços relativos. Assim, ganham os Estados mais desenvolvidos, com melhores condições locacionais e maior cacife financeiro e político, de forma a se agravarem as desigualdades regionais.

Em um processo desse tipo, as articulações que se formam entre a esfera pública e o setor privado estabeleceriam uma negociação alocativa desordenada do investimento produtivo, tornando as unidades de governo reféns da disputa travada entre si, com base em uma concessão descontrolada de estímulos de natureza variada. Os incentivos fiscais possuem natureza tributária, consistindo, principalmente, na redução ou até mesmo na isenção da cobrança do ICMS.

A guerra fiscal envolve então a exacerbação de práticas competitivas e não cooperativas entre os Estados da Federação, cujos excessos de incentivos fiscais agridem a harmonia federativa, já que uma unidade adota mecanismos que lhe garantem vantagens interestaduais em detrimento das finanças públicas de outros Estados (Perius, 2002). Cada ente federado age sem levar em conta os efeitos de seus atos para os demais Estados e sem submetê-los à apreciação do Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz, o órgão harmonizador da política tributária dos Estados.

Melo (2002), por sua vez, conclui que a guerra fiscal, apesar de permitir ganhos regionais pontuais produz uma situação coletivamente perversa por duas razões. A renúncia fiscal e a compressão da receita pública têm efeitos negativos em quadro de crise

fiscal generalizada nos Estados, deixando o país em seu conjunto em uma situação inferior a que se encontrava. A guerra fiscal pode, portanto ser modelada como um dilema do prisioneiro, onde ganhos coletivos de longo prazo são preteridos em prol de ganhos individuais de curto prazo. As restrições à guerra fiscal, no entanto, implicam custos concentrados.

O fenômeno leva, em geral, a um efeito líquido agregado negativo, embora, para cada Estado individual, possa ter resultados líquidos positivos. Em outras palavras, a guerra fiscal é um processo de alteração na alocação de capacidade produtiva, emprego e receita fiscal entre as unidades federadas, em que o conjunto do país perde, mas nada impede que alguns, individualmente, ganhem.

Prado e Cavalcanti (2000) acreditam que lutar por interesses próprios de forma não-cooperativa é inerente a agentes federativos. A Federação seria, nesse sentido, intrinsecamente conflituosa, exigindo a presença de um agente regulador das relações federativas: o governo central em conjugação com o Congresso.

Os autores (Prado e Cavalcanti, 2000) analisam a guerra fiscal como um caso de disfunção do processo político-institucional de regulação dos conflitos entre interesses políticos e econômicos regionais. O modelo brasileiro teria duas características essenciais para esse problema: a competência sobre o ICMS é dos Estados, que fixam por leis próprias as alíquotas do ICMS; e adota-se o princípio da origem na formatação do IVA brasileiro, fazendo do ICMS um típico imposto sobre a produção.

Para Perius (2002), a guerra fiscal travada entre os Estados para atrair empresas é uma prova da “guerra de todos contra todos” em que mergulha a sociedade quando o Estado Central abdica de sua função de coordenação e arbitragem dos interesses em conflito. A política da competição tributária seria, para a autora (Perius, 2002), um

leilão de benesses sem qualquer amparo constitucional de validade, que tem no âmbito de isenções e reduções de ICMS o principal responsável pelo imenso volume de incentivos fiscais oferecidos aos empreendimentos produtivos.

Prado e Cavalcanti (2000) enfatizam que o Estado brasileiro avançou de uma posição extrema de centralização decisória para um processo de descentralização política e fiscal, caminhando muito mais rapidamente do que a necessária construção de um arranjo institucional capaz de regulá-la. A guerra fiscal surge, claramente, como uma manifestação desse descompasso. O ponto crucial, de acordo com eles (Prado e Cavalcanti, 2000), é que talvez não seja possível reconstituir os mecanismos de regulação capazes de alterar o subótimo equilíbrio atual.

Solucionar as distorções existentes é uma tarefa difícil, principalmente por implicar perda de arrecadação. Aguda desigualdade, heterogeneidade e fragmentação caracterizam o cenário econômico e social do Brasil, explicando em grande medida as dificuldades para a convergência de interesses e definição de critérios para a alocação e redistribuição dos recursos presentes nas políticas de cunho federativo.

### **3.3.1. ICMS estadual e desenvolvimento desigual**

Conforme Dulci (2002), a raiz das operações de guerra fiscal encontra-se no processo de desenvolvimento desigual, ou melhor, em estratégias de recuperação econômica adotadas por unidades importantes da federação para enfrentar o seu atraso relativo. A industrialização no Brasil, para o autor, tomou corpo a partir dos anos 30, com a interligação de mercados regionais até então bastante isolados uns dos outros em um mercado nacional protegido da concorrência externa. Ocorreu um processo de concentração

industrial preexistente em diversas partes do país e se estabeleceu um esquema de divisão inter-regional do trabalho centralizado no eixo Rio-São Paulo, mas que se inclinou cada vez mais para São Paulo.

Dulci (2002) destaca que há diferenças relevantes, entre grandes regiões, entre Estados e até dentro de cada Estado, quanto ao grau de desenvolvimento (ou de atraso relativo), quanto ao potencial produtivo e quanto às condições políticas para aproveitar esse potencial. Distinguem-se, segundo o autor, quatro vias de desenvolvimento regional na história brasileira. Uma é a que corresponde à experiência paulista, baseada em fatores de mercado. A segunda é a de regiões que se dinamizaram como um desdobramento da economia paulista. O impulso também foi dado pelo mercado, mas de fora para dentro. São exemplos o Paraná, Goiás, Mato Grosso do Sul e algumas áreas de Minas Gerais adjacentes a São Paulo (o sul de Minas e o Triângulo Mineiro).

No outro extremo, defende Dulci (2002), o Nordeste e a Amazônia, em posição nitidamente periférica em relação ao eixo industrial do Sudeste, e com baixo potencial de crescimento segundo a lógica de mercado. Nesse caso, argumenta o autor, seriam necessárias iniciativas no campo político-institucional para recuperar o atraso. Essas iniciativas viriam do governo federal, movido por estratégias de cunho nacional. Assim, ambas as regiões foram alvo de benefícios fiscais e de outros tipos de apoio, com a criação da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e mais tarde da SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia).

O escopo original dessas Superintendências, conforme Dulci (2002), era abrangente, mas, com o tempo, elas se fixaram, sobretudo, na concessão de incentivos fiscais como meio de viabilizar empreendimentos industriais e agropecuários no Nordeste e na Amazônia. Esses instrumentos traduziam uma política compensatória, considerada

legítima no marco das relações federativas. Não alteravam de forma significativa, contudo, a distribuição de poder político e econômico no sistema de regiões brasileiro.

Dulci (2002) apresenta, por fim, um quarto modelo de desenvolvimento regional, que corresponde às áreas da Federação que buscaram fórmulas intermediárias, como diversos Estados do Centro-Sul, tal qual Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Essas regiões dispunham de certo potencial de expansão econômica e a recuperação do atraso era buscada pelo manejo de recursos políticos e institucionais. O fator diferencial teria sido, porém, a iniciativa interna do processo, ao contrário do modelo da Amazônia e do Nordeste, pois o menor grau de atraso não justificaria ações estratégicas do governo federal.

Para Dulci (2002), essa via intermediária, que suplementa a dinâmica de mercado com mecanismos institucionais, constitui a fonte por excelência da guerra fiscal, pois seus principais atores são os grandes Estados do país, relativamente competitivos ao que se refere à alocação de investimentos. O uso de incentivos fiscais, destaca o autor, seria apenas uma das formas de viabilizar suas estratégias de industrialização, mas a forma mais visível e a mais controversa.

## **4. GUERRA FISCAL E REFORMAS TRIBUTÁRIAS: EVENTOS PARA ANÁLISE**

Esse capítulo tem como objetivo encadear as informações levantadas acerca do subsistema de governo do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços. Descreve dois tipos de episódios que serviram de base para a compreensão do subsistema estudado. O primeiro tipo de acontecimento tratado refere-se à guerra fiscal e se relaciona ao ICMS por ocorrer, em grande medida, em decorrência dele. Ou seja, o ICMS estadual seria uma das causas da competição tributária e, em especial, dos casos descritos nesse capítulo. Destacam-se três episódios envolvendo a competição tributária entre Estados nos últimos anos: o caso Ford, o caso da indústria aeronáutica e da lei de informática e o caso de 2004 (São Paulo contra Distrito Federal, Goiás e outros Estados).

O segundo tipo de evento narrado nesse capítulo refere-se às reformas tributárias implementadas ou que se tentou implementar nos últimos anos. Esses episódios são relevantes ao estudo do subsistema do ICMS por trazerem propostas de mudanças nas regras de funcionamento do referido imposto. São abordados quatro momentos históricos: a Assembléia Constituinte, a Revisão Constitucional de 1993, a proposta de reforma no governo FHC e a proposta de reforma no governo Lula.

Desse modo, os dois grupos de acontecimentos aqui tratados relacionam-se com o ICMS ou por serem causados e (ou) influenciados pelo seu funcionamento e regras

ou por buscarem justamente a alteração dessas normas e de seu modo de operar. São episódios, portanto, fortemente relacionados ao ICMS e igualmente importantes para o desenho e compreensão do subsistema que o envolve.

#### **4.1. Episódios de guerra fiscal**

Conforme Lemgruber (1999), a competição tributária não é um processo recente no Brasil, pois existiriam registros de guerra fiscal estadual já nos anos 1970. Segundo Prado e Cavalcanti (2000), porém, em nenhum momento a guerra fiscal brasileira atingiu a dimensão que tem atualmente.

De acordo com Perius (2002), no início da década de 90, principalmente a partir de 1993/1994, a concorrência interestadual para o aporte de novos empreendimentos produtivos passou a ter grande relevância na estrutura federativa brasileira. Conforme a autora (Perius, 2002), os governos subnacionais, dos Estados e municípios no Brasil, empreendem esforços significativos para impulsionar a industrialização regional através da utilização de incentivos, como isenções, reduções e deferimentos tributários do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS. Desse modo, o país passou a conviver com um alto grau de competição tributária envolvendo diversos entes federativos.

Segundo Dulci (2002), foram muitos os Estados envolvidos nos conflitos recentes, mas dada a sua diversidade econômica e política, podem-se distinguir dois tipos de clivagens entre eles. Os Estados mais industrializados e de maior peso na federação têm competido por grandes projetos, geralmente de origem externa. Os demais Estados têm disputado investimentos basicamente de capital doméstico, em inúmeros setores produtivos. Devido a essa competição, observa-se o deslocamento de setores e empresas

pelo território nacional, na busca de vantagens fiscais comparativas, além de diferenciais em custos como salários mais baixos.

Além disso, o autor destaca que a análise dos atores da guerra fiscal indica mudanças significativas quanto ao seu padrão de atuação. Vê-se que o modelo de desenvolvimento politizado por iniciativa interna estendeu-se para diversos estados, como o Paraná, Bahia, Goiás e Mato Grosso do Sul, todos utilizando intensamente fórmulas de incentivo fiscal.

#### **4.1.1. O Caso Ford: Rio Grande do Sul versus Bahia**

Conforme Dulci (2002), foi no setor automobilístico que o manejo dos instrumentos fiscais e financeiros pelos Estados adquiriu maior visibilidade a partir de meados da década de 1990. A batalha mais famosa foi o episódio da Ford, em 1999, e representou, segundo Arbix apud Dulci (2002), “a canibalização de um Estado da federação por outro”.

A Ford havia contratado a localização de uma nova fábrica no Rio Grande do Sul, mas o governo gaúcho, empossado em 1999, quis rever os termos da negociação por considerá-los demasiado onerosos para o Estado. A Ford, por sua vez, não concordou e tentou dobrar os governantes gaúchos com a ameaça de transferir o projeto para outra região do país. Antes que o impasse fosse resolvido, o governo da Bahia intercedeu agilmente e deslocou o projeto para seu território, com a oferta de numerosas vantagens, como os incentivos especiais do regime automotivo para o Nordeste (Dulci, 2002).

Para tanto, seria necessário o apoio do governo federal para viabilizar financeiramente a iniciativa da Bahia. Foi, então, reaberto o prazo de adesão ao regime



automotivo para o Nordeste, Norte e Centro-Oeste, encerrado em 1998, por mais um ano para atender a Bahia no episódio da Ford. Essa batalha pôs em evidência a complexidade dos elementos políticos contidos na guerra fiscal.

Ela envolveu, em primeiro lugar, o governo federal, em virtude do poder que os baianos então detinham na política nacional sob o comando de Antônio Carlos Magalhães, Presidente do Senado. A Bahia logrou apoio suficiente para prevalecer sobre o Rio Grande do Sul, Estado governado por uma aliança de partidos de oposição ao governo federal (Dulci, 2002).

Em segundo lugar, o que parecia apenas uma disputa entre dois Estados acabou por envolver vários outros, a indicar o impacto sistêmico da guerra fiscal sobre as relações federativas. O conflito logo envolveu São Paulo, pelo receio de que a Ford, uma vez implantada na Bahia, fechasse suas antigas unidades de produção em território paulista. O então governador Mário Covas criticou o arranjo que se formou na esfera federal para beneficiar a Bahia e preparou-se para impugná-lo no Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, os governadores e outros expoentes dos principais Estados nordestinos mobilizaram-se em defesa da iniciativa baiana, atribuindo a São Paulo o propósito de impedir o desenvolvimento do Nordeste. A reação de São Paulo voltou-se ainda contra outros Estados que estariam provocando perdas à economia paulista, como o Paraná, Rio de Janeiro e Minas Gerais (Dulci, 2002).

Embora a condição de centro financeiro do país lhe assegurasse firme hegemonia, o governo paulista teria se mostrado bastante ativo diante da guerra fiscal, sobretudo após o caso da Ford. Primeiro, ao adotar a prática de reagir a medidas de outros Estados por meio de recursos judiciais ao Supremo Tribunal Federal e, em segundo lugar, ao introduzir medidas de cunho fiscal para proteger o seu sistema produtivo.

Percebe-se que, nesse evento, o governo federal atuou como um ator unitário e racional na defesa dos interesses do Estado cujo governo era seu aliado, a Bahia, e influenciou o resultado da disputa. No que se refere à atuação dos Estados federados, nota-se que um episódio entre duas unidades produziu reflexos para boa parte da Federação. Os Estados nordestinos saíram em defesa da Bahia, compondo um bloco favorável à concessão de incentivos e à disputa entre Estados pela atração de investimentos. Em relação a esse bloco de Estados, nota-se a utilização de um discurso desenvolvimentista para justificar a postura adotada por eles.

A favor do Rio Grande do Sul, por outro lado, pronunciou-se São Paulo, condenando o comportamento do governo federal, que ao invés de coordenar as ações estaduais e conduzir à cooperação, acirrou ainda mais o conflito em jogo. Observa-se aí uma ligação entre os Estados com melhores condições para atrair investimentos independente da concessão de benefícios fiscais e um discurso utilizado por eles associado à defesa do País como um todo.

Deve-se destacar ainda a estratégia de recorrer à justiça, ou seja, ao STF, utilizada pelos Estados que se sentem prejudicados pela guerra fiscal, na tentativa de obter uma resolução jurídica para os problemas que não foram solucionados como eles desejavam na esfera política. A utilização do STF como instância de solução de conflitos por parte dos Estados demonstra que as regras para a coordenação tributária entre entes federativos, em especial a Lei 24 de 1975 que instituiu o Confaz, não têm modelado o comportamento dos atores em interação. Regras tributárias presentes na Constituição Federal têm sido violadas e atores que se sentem prejudicados pelo não cumprimento da ordem constitucional têm buscado outra forma de garantir o estabelecido pela lei. Assim, a guerra fiscal passa a ter no Judiciário, especificamente no STF, outra instância decisória

que influencia as questões federativas e tributárias do país, além do Legislativo e Executivo.

#### **4.1.2. O caso da indústria aeronáutica e da lei de informática: vitórias de SP na disputa interestadual**

As disputas entre Estados entre 2000 e 2001 para atrair setores industriais de ponta tiveram São Paulo como vencedor. Nesse segmento, a liderança de São Paulo foi reafirmada, diferentemente do que ocorreu no setor automobilístico nos anos 90. Exemplos disso são mencionados nessa seção.

Em junho de 2000, preservou-se em território paulista todo o parque aeronáutico da Embraer. Dada a natureza da indústria aeronáutica, parte substancial do investimento referia-se ao financiamento de pesquisas, e quanto a isso a ampla superioridade de São Paulo se evidenciou.

Outra vitória de São Paulo foi a aprovação da Lei de Informática, de janeiro de 2001. A discussão no Senado, conforme Dulci (2002) deu-se em torno de modelos de incentivos que possuíam implicações regionais distintas. Na disputa defrontaram-se os Estados de São Paulo e do Amazonas, mas atingia pretensões de unidades como a Bahia.

O interesse do Amazonas era manter o *status* diferenciado da Zona Franca de Manaus, que garantia às suas empresas a isenção de 88% do imposto de importação de componentes. A opção nesse caso, porém, foi por um modelo novo de incentivo, em detrimento do antigo esquema da Zona Franca de Manaus, baseado exclusivamente em incentivos fiscais. Em segmentos como a informática e a eletrônica os fatores ligados a pesquisa e desenvolvimento tecnológico são cruciais para o êxito do empreendimento. A

existência de base acadêmica forte e de centros de produção de conhecimento, amparados por sistemas de fomento, define para as indústrias de alta tecnologia suas localizações naturais, em contraste com fórmulas de alocação artificiais, incapazes de assegurar trajetórias sustentáveis de longo prazo. Nesse sentido, a Zona Franca de Manaus constitui uma localização artificial para a indústria de alta tecnologia, mera linha de montagem sustentada por favores fiscais (Dulci, 2002, p. 102).

Nesse evento, observa-se que a preponderância de São Paulo como pólo de atração de investimentos no país se reafirmou. Não houve a interferência do governo federal no caso nem a polarização de Estados ou outros atores em relação a essa questão. E, mesmo que houvesse, a alocação das empresas dificilmente se modificaria por influência política, pois, para o tipo de empreendimento em questão, incentivos tributários não foram suficientes para alterar a lógica de mercado e definir onde os investimentos foram empregados.

#### **4.1.3. São Paulo *versus* Distrito Federal, Goiás e outros Estados: o episódio de 2004**

No dia 31 de julho de 2004, o governo do Estado de São Paulo, com o discurso de se proteger da guerra fiscal praticada por 12 estados da Federação (Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Tocantins), mudou a sua postura perante a concessão de incentivos fiscais. O Estado deixou de reconhecer e bancar créditos tributários do ICMS de produtos vindos de outras unidades contemplados com benefícios fiscais não autorizados

no âmbito do Confaz, buscando incentivar a compra de produtos de empresas sediadas em São Paulo.

Em meados de setembro de 2004 e em retaliação à decisão do governo de São Paulo, o Distrito Federal decidiu barrar produtos desse Estado, acirrando ainda mais a disputa entre as unidades da Federação nesse período. A princípio, eram parados no posto fiscal do DF apenas caminhões com produtos de informática; mas, em seguida, foram incluídos carregamentos de carne, de enlatados, leite longa vida, condimentos e palha de aço. As cargas só eram liberadas para entrar em Brasília após o recolhimento do ICMS. Em seguida, o Estado de Goiás adotou a mesma postura e passou a fiscalizar todos os caminhões com produtos provenientes de São Paulo e exigir o pagamento do ICMS desses produtos, em represália à posição paulista.

Alguns dias depois, no dia 21 de setembro, o governador de São Paulo, Geraldo Alckmin (PSDB), anunciou um pacote de redução de impostos e incentivos fiscais para diferentes setores no estado de São Paulo. Os governadores em geral e o próprio Confaz criticaram essa medida, defendendo que São Paulo estaria reabrindo a disputa fiscal. Poucos dias antes, o Rio Grande do Sul havia também aprovado um projeto de redução das alíquotas de ICMS de confecções, calçados e móveis produzidos pelo estado. Segundo o então governador do Estado, Germano Rigotto (PMDB-RS), a aceleração do processo que estaria desencadeando uma nova onda de guerra fiscal no país, envolvendo principalmente o Estado de São Paulo, só seria reduzida com a aprovação do projeto unificando a legislação do ICMS.

No dia 26 de outubro de 2004, os secretários de Fazenda dos Estados definiram, em reunião do Confaz, as bases de um acordo para acabar com a guerra fiscal. Conforme o acordo, os Estados definiriam um prazo limite de vigência para os incentivos

fiscais então concedidos. Os Estados apresentariam em seguida sugestões de como implementar o acerto e propostas para o prazo de vigência dos benefícios.

No dia 11 de dezembro, porém, o CONFAZ se reuniu, mas não conseguiu chegar a um consenso sobre medidas a serem tomadas para eliminar a guerra fiscal entre os Estados, deixando essas decisões para uma reunião seguinte, sem data marcada, e empurrando a decisão sobre a política única de incentivos fiscais para o Congresso e as discussões da reforma tributária.

Esse caso constituiu-se em uma situação na qual o conflito tributário se generalizou entre diversos Estados da Federação, em especial entre São Paulo, Goiás e Distrito Federal. São Paulo mais uma vez polarizou o bloco de Estados contra a concessão de incentivos fiscais e seguiu com o discurso a favor de reforma tributária que unificasse o ICMS e restringisse as possibilidades de ocorrência de conflito interestadual. O Confaz tentou se apresentar como uma instância de debate para a resolução da disputa entre os Estados, mas não conseguiu. O episódio opôs um grande número de Estados e ocorreu ao longo da tramitação legislativa da reforma tributária proposta pelo governo Lula, de modo que o Confaz não foi capaz de contribuir para o equacionamento do caso.

A principal constatação que se obtém com a descrição dos eventos de guerra fiscal é que os Estados são atores fundamentais no subsistema do ICMS. Ao se analisar o comportamento dos Estados nessa área, percebe-se que eles podem ser agrupados em coalizões de defesa, apresentando interesses distintos, muitas vezes antagônicos entre si. Além dos interesses e objetivos diferentes, os Estados apresentam também discursos opostos ao defenderem suas estratégias para atração de investimentos para seus territórios.

As ações do governo federal também podem afetar de forma significativa o subsistema e os episódios de conflito, o que demonstra que o Executivo federal também se

constitui em um importante ator nesse quadro. O STF e o Confaz, por sua vez, constituem-se em possíveis arenas de debate e resolução de conflitos entre Estados, de forma que a consideração deles também é importante para o entendimento do subsistema do ICMS. Esses aspectos são analisados mais detidamente no capítulo seguinte, que aponta as constatações relativas ao subsistema do ICMS produzidas ao longo da dissertação.

#### **4.2. Propostas de reformas no sistema tributário**

Segundo Melo (2005), uma vez implementados, os sistemas tributários são difíceis de se alterar, pois suas estruturas são altamente *path dependent*. As reformas nesse campo são tarefas complexas, sobretudo, se envolvem mudança constitucional. Com frequência, nas democracias são necessárias crises (às vezes, severas) para que os governos se engajem em reformas abrangentes.

Ao tratar da reforma tributária ideal no Brasil, Lima (1999) ressalta que implementar reformas é sempre difícil. Como se trata de uma política redistributiva, os beneficiários da ordem antiga lutam bravamente para mantê-la e os que se beneficiarão da nova ordem defendem-na tibiamente, pois não têm certeza dos seus benefícios. Ao propor uma reforma tributária, o governo depara-se com problemas de federalismo, de interesses de bancadas no Congresso, de não-redução da carga tributária e de uma série de restrições relacionadas à informação imperfeita, tais como a incapacidade de prever reações dos agentes econômicos e a ausência de dados elementares para a análise.

Para Afonso e Varsano (2003), as distorções tributárias vigentes beneficiariam vários atores com poder de barganha considerável no processo político, o que

contribuiria para a rejeição das propostas debatidas. Os autores argumentam que um debate de reforma tributária no Brasil geralmente se inicia motivado por fatores econômicos; mas invariavelmente acaba virando uma disputa federativa, concentradas as discussões na forma de dividir a receita tributária.

Essa teria sido a tônica dos debates de reforma tributária, desde a elaboração da primeira Constituição da República em 1891 até a Assembléia Constituinte de 1987-1988. Os impactos federativos e regionais teriam ainda minado o avanço da reforma no governo de Fernando Henrique e comprometido também o projeto do governo Lula.

O objetivo dessa seção é tratar os principais episódios que marcaram o sistema tributário brasileiro, envolvendo em especial medidas voltadas para alterar a legislação do ICMS, a partir da redemocratização. São eles: a Assembléia Constituinte e a Constituição Federal, a Revisão Constitucional de 1993, o processo de reforma tributária no governo FHC e o processo de reforma tributária no governo Lula.

Para tanto, realizou-se um levantamento no banco de dados da Câmara dos Deputados das Propostas de Emendas Constitucionais que mencionavam em suas ementas ICMS ou reforma tributária apresentadas no período de 1987 a 2006. A partir disso, construiu-se um quadro com 66 propostas, mostrado no Anexo 3, em que estão dispostos suas ementas, seus autores, com respectivos partidos e Estados, e a situação em que se encontram as PECs. Tais informações contribuíram para a análise do subsistema na medida em que possibilitou a identificação de atores relevantes para a temática estudada.

Em que pese à observação de 66 projetos propostos relativos ao subsistema do ICMS no período entre 1987 a 2006, sabe-se que nem todos possuem a mesma relevância para este trabalho. Por isso, selecionaram-se quatro episódios para a análise do objeto de estudo. Estes representam momentos importantes para o subsistema por



constituírem-se em situações em que a mudança no sistema tributário chegou a compor de fato a agenda pública, ainda que não necessariamente tenha alcançado uma posição prioritária para o governo federal. Para recompor os acontecimentos e narrar de forma compreensiva os episódios selecionados, recorreu-se a textos e artigos científicos, bem como a artigos de jornais nacionais e dados do banco de dados da Câmara dos Deputados e Senado Federal, principalmente no caso dos eventos mais recentes, como o episódio da proposta de reforma tributária do governo Lula. Ainda que jornais não sejam vistos como uma fonte fidedigna de informações, já que esses trabalhos não contam com uma metodologia científica de análise e levantamento de dados, os artigos desses periódicos contribuíram muito para a reconstrução dos fatos, constituindo-se em fonte de informações relevante para o trabalho realizado.

#### **4.2.1. A Assembléia Constituinte e a Constituição Federal de 1988**

De acordo com Perius (2002), a correlação de forças introduzidas em 1988 não conduziu todos os Estados a desfrutar do mesmo grau de poder, mas à existência de vários centros de poder competitivos e desiguais que passaram a ter influência nas decisões e nos vetos sobre as políticas nacionais. Com o governo federal, essas estruturas e processos são desenvolvidos pelos Estados mediante duas formas: pela influência dos governadores sobre as delegações no Congresso e na indicação de aliados para os quadros governamentais, fortalecendo ainda mais seus cacifes nas coalizões governativas.

Para Rezende (1995), a Constituição de 1988 é um marco importante de um processo que se iniciou bem antes da sua promulgação. Os últimos anos do regime militar

foram acompanhados de renovadas pressões de governadores e prefeitos por maior autonomia financeira, pressões que se acentuaram após a recuperação da autonomia política dos entes federativos em 1982. Assim, a Assembléia Constituinte instalada no início de 1986 foi dominada no capítulo tributário pelas forças de descentralização. Não obstante, a ruptura institucional não teria sido suficiente para alterar hábitos e costumes que comandam as decisões políticas nessa área. A autonomia financeira foi confundida com liberdade para gastar sem a equivalente responsabilidade de tributar. A natureza da descentralização promovida pela Constituinte não teria contribuído, portanto, para a construção de um novo federalismo.

Já Abrucio (1994) defende que a vitória dos Estados na Constituinte de 1988 produziu uma redistribuição dos recursos nacionais, aumentando sua parcela com relação à antiga Constituição. Surge assim o que o autor denomina como federalismo “estadualista”, no qual os Estados se fortalecem política e economicamente, enquanto a União se enfraquece nesses campos.

Para Maria Tereza Sadek (2000), os constituintes, orientados pela concepção democrática, optaram por uma série de mecanismos de participação popular e societal. Criou-se, então, um modelo institucional que valoriza a fragmentação e, conseqüentemente, amplia o número de atores políticos e de possíveis contestadores de decisões. Nesta construção, governadores e prefeitos adquirem papel político de primeira grandeza, sem anular ou diminuir o poder de antigas lideranças. Em conseqüência, o fortalecimento dos governos subnacionais impede que o governo federal reúna isoladamente as condições para propor e efetivar políticas que objetivem a solução de problemas nacionais.

Rezende (1995) defende que na Constituição Federal, as demandas de Estados e municípios por descentralização das receitas públicas foram atendidas, mas as

dificuldades encontradas para fazer com que a descentralização das receitas fosse acompanhada de uma concomitante descentralização das responsabilidades públicas, em especial no campo das políticas sociais, provocaram grandes desequilíbrios.

Do ponto de vista do federalismo, as reformas fiscais de 1967 e de 1988 teriam produzido resultados semelhantes. A reforma de 1967, realizada pelo regime militar, promoveu uma concentração das competências tributárias na União, mas instituiu, em contrapartida, um amplo e inovador mecanismo de transferências intergovernamentais de receitas, em benefício, principalmente, dos Estados menos desenvolvidos e dos Estados menos populosos. A reforma de 1988, por sua vez, reduziu parcialmente a competência tributária federal e ampliou ao máximo as transferências intergovernamentais instituídas 25 anos antes, sem alterar, contudo, a fisionomia do sistema fiscal.

Em 1988, os limites e a natureza da descentralização tributária foram traçados pelos que se beneficiaram do sistema criado em 1967, os quais, em decorrência da confortável maioria de que dispunham no Congresso, lograram não só alcançar seus objetivos, como também ampliar de forma expressiva os ganhos obtidos anteriormente (Rezende, 1995).

O conflito entre aqueles que preferem maior participação nas receitas federais e aqueles que preferem maior competência para tributar, em 1988, foi solucionado à custa do esvaziamento do governo federal que se manteve à margem das negociações que conduziram ao desenho do novo sistema. O tardio reconhecimento pelo governo federal dos problemas criados pela omissão da época e o aumento da capacidade de resistência de Estados e municípios a mudanças que ferissem seus interesses explicariam, em boa medida, as dificuldades seguintes. O desequilíbrio da representação política dos Estados no Congresso Nacional dificultaria a busca de um novo pacto federativo no campo fiscal.

Os constituintes de 1988 não teriam enfrentado o desafio de conciliar o máximo de descentralização com uma adequada capacidade de redução das desigualdades regionais. Esquivaram-se da tarefa de promover mudanças estruturais profundas no sistema fiscal brasileiro, optando pela via mais fácil de atender aos reclames por descentralização fiscal através do aumento exagerado das transferências governamentais. Com exceção do aumento da base de incidência do ICMS, que beneficiou os Estados mais industrializados, a receita da grande maioria dos Estados e municípios cresceu em função, principalmente, do incremento nas transferências. O corolário dessa atitude foi o afrouxamento do vínculo de co-responsabilidade entre cidadão-contribuinte e os poderes públicos estadual e municipal, gerando condições propícias à irresponsabilidade e ao desperdício.

A pulverização das transferências não geraria recursos suficientes nas unidades menos desenvolvidas para sustentar investimentos necessários à superação do subdesenvolvimento. O caráter compensatório que presidiu a instituição das transferências em 1967 foi abandonado em 1988, quando passaram a representar a principal fonte de recursos orçamentários dos municípios e de cerca da metade dos Estados brasileiros.

Assim, pode-se dizer que a Assembléia Constituinte foi marcada pela presença de um grande número de atores, congressistas e governadores de Estado, que até então tinham pouca voz no sistema político brasileiro, em razão do regime militar. A Constituição Federal de 1988, resultante desse processo, instituiu um modelo político consociativo, que privilegiou a fragmentação, aumentou o número de atores políticos relevantes na tomada de decisões nacionais e ampliou o poder dos governadores de Estado sobre suas bancadas no Congresso. Uma das conseqüências desse modelo foi a ampliação do número de *veto players* no sistema político brasileiro, de forma que se tornou mais difícil para o Executivo reunir as condições necessárias para se efetuar as mudanças

necessárias na Constituição Federal. A dificuldade do Executivo em reunir maiorias no Congresso Nacional, porém, acaba por justificar a ausência de esforços realizados pelo Executivo nos últimos anos em prol da aprovação de mudanças constitucionais que possibilitem o fim da guerra fiscal interestadual. Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 não trouxe mudanças significativas no sistema tributário brasileiro, que apresenta traços ainda da reforma realizada durante o regime militar.

#### **4.2.2. A Revisão Constitucional de 1993**

A primeira iniciativa de proposta de reforma no âmbito fiscal e tributário no período pós-Constituinte, ocorreu durante o governo Collor, com a criação da Comissão Executiva da Reforma Fiscal (CERF). A CERF propôs um conjunto de medidas que passaram a constituir os termos da discussão pública em torno da questão ao longo da década de 1990. Uma dessas medidas referia-se à criação de um Imposto sobre Valor Adicionado (a partir da fusão do IPI, ICMS e ISS) pago no destino.

Os trabalhos dessa comissão, contudo, não foram analisados pelo Congresso Nacional em virtude do *impeachment* do presidente Collor. Mas, segundo Melo (2002), a proposta estava fadada ao malogro pela intensa resistência oferecida pelos setores da burocracia pública, pelos governos estaduais e pelas associações empresariais. O debate público que acompanhou os trabalhos da CERF e as propostas que surgiram em virtude dessa discussão forneceram as bases programáticas das propostas de emenda que foram discutidas na Revisão Constitucional de 1993-1994.

A reforma constitucional de 1993/1994 estava prevista no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição de 1988 para ocorrer cinco anos após a sua promulgação. O período de revisão iniciou-se no dia 13 de outubro de 1993 e encerrou-se em 31 de maio de 1994, após 80 sessões. Nesse prazo, votou-se apenas 19 mudanças, das quais 12 foram rejeitadas já no primeiro turno de votação. Das 17 mil propostas relatadas, apenas seis foram aprovadas.

O malogro da revisão estaria fortemente relacionado a constrangimentos associados ao *timing* dessa reforma. No que se refere à organização dos trabalhos legislativos, a revisão de 1993 seria bastante peculiar, haja vista que configurou uma situação *ad hoc* instituída para a revisão, não seguindo a rotina processual das emendas à Constituição. Os procedimentos rotineiros para reformas constitucionais são mais severos, demandando um exercício maior de barganha política e *logrolling*. Exige, portanto, custos políticos mais elevados, requerendo a formação de maiorias sem se aplicar os mecanismos usuais de controle do conteúdo e da agenda dos trabalhos do Legislativo pelo Executivo, como o regime de urgência.

Melo (2002) apresenta quatro fatores para tratar o contexto político-institucional em que a revisão constitucional entrou na agenda pública. Em primeiro lugar, havia as especificidades do governo de transição e de “salvação nacional”, que caracterizaram o período pós-*impeachment*. No que se refere ao governo de transição, tudo o que os atores sociais estratégicos esperavam do governo Itamar era a superação da crise institucional aberta com o *impeachment*, e não que se desse início a uma nova etapa de inovações institucionais e políticas, simbolicamente associadas ao governo Collor.

Além disso, o arranjo organizacional adotado para os trabalhos de revisão teria alimentado os problemas gerados pela falta de comando e pelo desinteresse coletivo

naquela. Os trabalhos foram centralizados no relator e em uma única comissão de revisão, que se pronunciava sobre a admissibilidade e mérito das emendas e as propostas da relatoria tinham que ser aprovadas ou rejeitadas sem que os parlamentares pudessem fazer emendas. A vedação regimental a iniciativas do Executivo na revisão contribuiu diretamente para inibir uma ação concertada daquele Poder. Podiam apresentar emendas à Constituição: os congressistas, os partidos por meio do líder, as assembleias legislativas de, no mínimo três Estados da Federação, manifestando-se pela maioria de seus membros, ou um mínimo de três entidades associativas que organizassem proposta revisional popular subscrita por pelo menos 15 mil eleitores. Na revisão, o Legislativo deteve o poder de agenda, que se concentrou fortemente no relator.

Em segundo, o autor cita a comoção institucional causada pela CPI do orçamento para caracterizar o contexto político-institucional da revisão de 1993/1994. A CPI debilitou o Congresso enquanto instituição e, sobretudo, sua imagem junto aos setores reformistas da opinião pública e aos setores e grupos de interesses não empresariais. A oposição no Congresso se alimentou desse processo e apontou para a ilegitimidade dos trabalhos de revisão por um Congresso com inúmeros representantes que seriam possivelmente cassados. A revisão constitucional também saturou a agenda parlamentar na medida em que os trabalhos da CPI ainda não se haviam encerrado. O ajuste fiscal do programa de estabilização do governo e seu relativo êxito deveram-se em grande parte ao fato de que o Congresso estava enfraquecido e incapaz de oferecer resistência às iniciativas agressivas do governo de contenção de gasto público.

A terceira variável considerada para descrever o contexto da revisão constitucional é a crise fiscal e o *timing* das discussões constitucionais, que se desenrolavam simultaneamente com a elaboração do orçamento para 1994. O *timing* do

ajuste fiscal explicaria parte do interesse do Executivo na revisão constitucional. As iniciativas nas áreas tributária e fiscal exigiam efetivamente mudanças constitucionais. A necessidade de promover mudanças constitucionais para o programa de estabilização impulsionou o governo a se engajar na instalação dos trabalhos da revisão constitucional. O governo teria pego carona para aprovar o Fundo Social de Emergência e depois teria sido omissos. Ele se beneficiou da fragilidade do Congresso para oferecer resistência e manejou estrategicamente a agenda da revisão, convertendo-a virtualmente em um pacote de pequenas mudanças na área fiscal. Decorre daí que o Fundo Social de Emergência tenha se constituído na primeira emenda promulgada.

Por fim, aponta-se o calendário eleitoral de 1994 como fator fundamental na explicação do fracasso da revisão constitucional de 1993-1994. O prazo estabelecido para o fim dos trabalhos de revisão (abril de 1994) foi definido por ser a data limite para a desincompatibilização de ocupantes de cargos para as eleições de novembro. Assim, boa parte do Congresso voltava-se para a campanha eleitoral e a oposição empenhava-se ainda na obstrução dos trabalhos, tornando difícil a obtenção de quorum para as votações.

Na revisão constitucional, as propostas tratadas no substitutivo do relator - salvo exceções como a proposta que cria o FSE - regimentalmente se originavam no próprio Congresso, com base em articulações de grupos de interesse. Em 1993, os trabalhos revisionais seguiam tramitação acelerada e quorum reduzido, tanto para deliberação como para votação. Ao contrário da Assembleia Constituinte, adotaram-se o rito sumário para a promulgação das propostas aprovadas e o formato unicameral.

Melo (2002) destaca que o conjunto de propostas relativas ao sistema tributário apresentadas no período 1990-1995 revela que a iniciativa propositiva em torno do tema está circunscrita a um conjunto de deputados especialistas. Esse padrão se revela



também nos debates em torno das propostas de emenda do Executivo apresentadas em 1995 e em 2003.

Na revisão, algumas características relativas ao arranjo institucional adotado teriam contribuído para aumentar o potencial de mudança na ordem constitucional. Dentre elas, destacam-se a rapidez na tramitação de emendas, a relatoria centralizada, e o quorum reduzido para mudanças constitucionais. Outras características apontadas, contudo, tais como o monopólio do Legislativo da iniciativa de proposição, a inexistência de *policy advocates* para as emendas e a simultaneidade de votações reduziram o potencial de mudança por parte do governo. Assim, o potencial que o arranjo institucional produzia foi anulado por fatores contextuais, como os constrangimentos eleitorais e a estrutura de incentivos com que se deparavam o Executivo e o Legislativo na conjuntura da CPI do orçamento.

Desse modo, a questão tributária já se constituía em tema de debate no início dos anos 90. Antes e durante a Revisão Constitucional, surgiram propostas de mudança no funcionamento do ICMS e de criação de um Imposto sobre o Valor Adicionado com incidência no destino. No entanto, a Revisão Constitucional ocorreu em um delicado momento político da história brasileira, marcado pelo *impeachment* do presidente Collor de Melo e da CPI do Orçamento, que culminou na cassação de inúmeros parlamentares. Assim, naquele momento, o ICMS e outras questões tributárias não compunham a agenda de prioridades do governo não só pelos fatores de conjuntura política considerados, como também por não apresentarem naquele momento o caráter emergencial que outros temas apresentavam, como o ajuste fiscal, a inflação e as medidas econômicas para contê-la. Dessa forma, o Executivo foi um ator pouco expressivo durante a Revisão Constitucional,

enquanto o Legislativo constituiu-se a principal instância de decisão naquele momento, ainda que enfraquecido pela CPI.

#### **4.2.3. A proposta de reforma tributária no governo FHC**

O processo de formação da agenda das reformas dos anos 90 representou, em grande medida, a desconstrução da agenda que balizou os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88. Fortemente descentralizadora, complexa e expansionista do ponto de vista das instituições fiscais, e redistributiva e inclusiva do ponto de vista social, defendem Melo e Azevedo (1997), essa agenda foi gradativamente cedendo espaço a uma agenda balizada pela necessidade de integração competitiva ao mercado internacional, simplificação e harmonização tributária, recuperação da capacidade fiscal e tributária da União, e enfoque atuarial do financiamento da política social.

O contexto político-institucional em que a reforma de 1995 entrou na agenda pública estava balizado por dois fatores. Em primeiro lugar, a reforma coincidia com o início da gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso, num quadro de coligação eleitoral entre PFL e PSDB. O êxito do programa Plano Real, que permitiu um aumento do consumo aliado à estabilidade de preços, conferiu grande legitimidade e autoconfiança ao governo. Em segundo, inexistiam constrangimentos eleitorais que inibissem o apoio de parlamentares a propostas impopulares.

Em agosto de 1995, o Executivo enviou ao Congresso Nacional sua proposta de reforma tributária, a PEC 175/95. Esta PEC mantém, conforme Melo (2002), forte linha de continuidade com as propostas anteriores.

Ao tratar dessa reforma, Werneck (2002) defende que, desde o princípio, o governo federal tentou deixar claro que a intenção era assegurar que a reforma não impusesse perdas, fosse à União, a qualquer Estado ou município. Em uma reforma desse tipo, contudo, é praticamente impossível impedir que haja perdedores. Aventou-se a possibilidade de se recorrer a fundos compensatórios, mas perdedores potenciais tinham boas razões para ver com ceticismo a possibilidade de que a preservação de suas receitas ficasse pendente destas compensações.

No que se refere ao quadro mais amplo do processo da reforma tributária iniciado em 1995, Melo e Azevedo (1997) constataram que, ao contrário da revisão de 1993, o Congresso Nacional nessa reforma já reagia às iniciativas que partem do Executivo e dos ministros que se tornaram *policy advocates* das propostas de emendas constitucionais. O processo rotineiro de emendas à Constituição exige um exercício maior de barganha política e *logrolling* do que na revisão de 1993 ou na Assembléia Constituinte. Além disso, os autores destacam que diversas variáveis atrapalharam a aprovação da proposta oficial na forma apresentada pelo Executivo.

Em primeiro lugar, não houve no caso do projeto da reforma tributária no Executivo um *policy advocate* de peso da proposta. Nenhum dos ministros da área econômica assumiu decididamente a paternidade da proposta. O principal mentor da proposta do governo foi Fernando Rezende, economista e então presidente do IPEA, demonstrando que não havia um interlocutor credenciado no Executivo para discutir e negociar de fato os vários itens polêmicos da proposta oficial.

Em segundo lugar, havia forte dissenso quanto à proposta no seio da coalizão de governo. Parlamentares então estratégicos à base governista, como o deputado Mussa Demez – relator da proposta – e Luis Carlos Hauly, e autoridades governamentais da

área econômica, como o então Ministro da Indústria e Comércio, Francisco Dornelles e o então Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, eram em maior ou menor grau, críticos à proposta de reforma tributária.

No que se refere ao conteúdo da proposta de reforma durante o governo FHC, a idéia central era a extinção do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, de competência da União, e a transformação do ICMS estadual, de modo a se montar um único imposto, que seria, ao mesmo tempo, de competência da União e dos Estados. A tendência internacional de adoção de um único imposto sobre valor agregado, de responsabilidade do governo central era parcialmente contemplada pela proposta oficial do governo. Esse imposto seria um novo ICMS, que teria uma alíquota estadual e outra federal.

Lima (1999) ressalta que, dentre os objetivos da PEC nº 175/1995 do governo FHC, estavam a substituição do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de competência federal, por um Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) federal, a regulamentação do ICMS estadual, juntamente com o ICMS federal, por lei complementar, a uniformização das alíquotas do ICMS estadual por produto em todo o território brasileiro, que passariam a ser estabelecidas pelo Senado Federal, fixação das alíquotas mínimas do Imposto sobre Serviços (ISS) por lei complementar e substituição do princípio da origem na tributação do ICMS pelo princípio de destino.

A idéia central, de acordo com Melo e Azevedo (1997), seria a extinção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de competência da União, e a transformação do atual ICMS estadual, de forma a se montar um único imposto que seria, ao mesmo tempo, de competência da União e dos Estados. Em suma, um imposto com duas alíquotas,

uma estadual e outra federal, em que cada tipo de mercadoria ou serviço teria a mesma alíquota a nível nacional.

A inovação dessa proposta seria que a soma das alíquotas, estadual e federal, seria a mesma em todo o território nacional. Assim, se o Estado resolvesse diminuir a sua alíquota específica, a alíquota federal aumentaria automaticamente e vice-versa, de modo que as regras do novo ICMS com alíquota permanente impediriam a guerra fiscal. Dessa forma, parte da arrecadação permaneceria estadual, mas a legislação sobre o tributo seria federal.

A proposta de reforma tributária do governo FHC, porém, recebeu críticas e reparos tanto de natureza técnica como de encaminhamento político de entidades da sociedade civil, como sindicalistas ligados ao setor público e instituições representativas dos municípios, e de parlamentares de diversas correntes, inclusive da própria base governamental, como o relator da emenda constitucional, Deputado Mussa Demeas e aliados do governo com forte prestígio na área tributária, como o Deputado Luis Carlos Hauly (Melo e Azevedo, 1997).

As críticas enfatizavam as questões que poderiam prejudicar determinados Estados específicos ou regiões inteiras. Dado que o princípio do destino seria implantado aos poucos no novo ICMS, um dos questionamentos dizia respeito à situação relativamente difícil de determinados Estados quando da plena implementação do novo ICMS. O Estado de São Paulo, por exemplo, grande exportador de produtos e serviços, perderia quantia considerável de receita. O Amazonas, que exporta quase toda a sua produção industrial e não importa quase nada poderia se inviabilizar, se não adotasse medidas corretivas.

Outra questão apontada por Melo e Azevedo (1997) como freqüentemente levantada na época foi o impacto decorrente da implantação de alíquotas interestaduais

uniformes. Esta medida ocasionaria, a curto prazo, perdas enormes para os Estados menos desenvolvidos, especialmente do Norte e Nordeste, que hoje se beneficiam das alíquotas diferenciadas nas operações realizadas com o Sul e o Sudeste.

Melo e Azevedo (1997) destacam que tanto entre parlamentares federais como entre autoridades estaduais havia muitos defensores da livre competição entre os Estados em prol da atração de novas indústrias e serviços para os seus territórios. Estes atores afirmariam ser os incentivos fiscais um direito constitucional que, apesar de apresentar um lado negativo, têm sido vitais para o desenvolvimento de alguns Estados. Um dos exemplos citados é o de Goiás que entre a década de 1980 e 1990 conseguiu atrair indústrias e passou do 12º lugar para o 8º lugar no PIB nacional, em função de uma política explícita de incentivos fiscais. Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e outros Estados lançariam mão em maior ou menor intensidade de tais mecanismos como forma de atrair novos investimentos nacionais ou internacionais.

Além disso, a proposta previa que o Senado definiria o percentual da alíquota estadual que caberia a cada um dos Estados envolvidos em uma determinada operação interestadual. Partindo do princípio de que o total da alíquota deveria ser pago na origem, o contribuinte pagaria à União o percentual normal da alíquota federal, acrescido daquele que o Senado reservou ao Estado consumidor, sendo o restante da alíquota estadual creditado no estado produtor. Em um segundo momento, caberia à União repassar ao comprador da mercadoria do Estado consumidor, em forma de crédito fiscal, o montante definido pelo Senado e já arrecadado na origem pelo fisco federal. Este arranjo seria uma maneira de evitar a sonegação nas operações interestaduais e uma forma de transferir recursos arrecadados nos estados produtores para os consumidores. Assim, o novo ICMS traria maiores vantagens para os locais de destino das mercadorias e serviços. Haveria ainda

outra possibilidade na proposta do governo para regular as operações interestaduais: a criação de uma câmara de compensação entre os Estados.

Ao se tratar do processo legislativo da proposta de reforma tributária no governo FHC, Melo (2002) afirma que a apreciação da PEC 175/95 demorou excepcionalmente. Esse atraso teria resultado de três fatores. O primeiro seria que, devido à derrota sofrida na época na área da previdência, o governo mostrou-se mais cauteloso e postergou a apreciação da PEC 175/95 pela Câmara. A segunda razão deve-se à escolha do relator, o deputado do Piauí Mussa Demes, que passou a oferecer resistências significativas ao projeto e que a equipe econômica rejeitava. A terceira e principal razão teriam sido os irreconciliáveis conflitos federativos ocorridos na negociação da proposta com os governadores.

Devido aos dois últimos fatores, o governo mudou de estratégia e promoveu a criação pelo deputado Antônio Kandir (PSDB-SP) de uma Subcomissão da Reforma Tributária na Câmara, formada por especialistas em finanças públicas. Dessa Comissão, resultou um projeto de lei com as medidas infraconstitucionais que estavam na PEC. Como alternativa às resistências à reforma tributária, o governo encaminhou um projeto de lei complementar, a chamada Lei Kandir, que o Executivo logrou aprovar recorrendo a seus poderes de agenda, como o regime de urgência. A negociação para a aprovação dessa Lei, contudo, envolveu a retirada de uma parte dos dispositivos que dispunham sobre a guerra fiscal, foco de grande dissenso entre os aliados. No Senado persistiu a resistência em relação à parte que permaneceu, e para evitar que o projeto retornasse à Câmara, em virtude de ter sido alterado, fechou-se um acordo para que o Presidente sancionasse o projeto com vetos a tais dispositivos. Assim, a Lei Kandir regulamentou o ICMS, mas manteve a guerra fiscal.

O relator da PEC 175/95 Deputado Mussa Demes, contrário à proposta do Executivo, apresentou um substitutivo com preocupações de natureza federativa ao projeto em 1996 que só foi votado três anos mais tarde. O relator rejeitou todas as medidas que buscavam limitar a possibilidade de concessão de benefícios e isenções por parte dos entes subnacionais de governo. Também foram rejeitados os dispositivos que afetavam de alguma forma a atual estrutura de repartição de receitas. No entanto, o projeto do relator preservou a idéia central da proposta no que se refere ao ICMS, de transformar o ICMS e o IPI em um só imposto. As diferenças entre este projeto e a proposta do Executivo surgiram na forma de compensação das perdas e no período de transição.

O Executivo, por sua vez, sinalizou que não levaria em frente o processo de negociação da PEC 175/95, e manteve o substitutivo na comissão praticamente arquivado. Enquanto isso, mobilizava os líderes para a aprovação da Lei Kandir e promovia estudos para uma alternativa à PEC apresentada. Essa alternativa, a chamada Proposta Parente, só foi apresentada por insistência da própria comissão (Melo, 2002).

Conforme Demes em relato citado por Melo (2002, p. 96), “(...) o Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda e, enquanto tal, Presidente do CONFAZ, Sr. Pedro Parente, surgiu (...) com uma proposta inteiramente nova, diferente de tudo o que tínhamos apresentado até então. Acenou com uma proposta, a juízo dele, muito mais ambiciosa e muito mais moderna do que aquilo que havíamos feito até ali.”

Passou-se um ano e três meses para que o Executivo apresentasse uma proposta à Comissão. Enquanto ela não era formalizada, a Comissão Especial continuou com seus trabalhos e o substitutivo do relator foi aprovado em novembro de 1999 por 35 votos favoráveis e um contra, apesar da rejeição reiterada da proposta por parte do Ministro da Fazenda, Pedro Malan, e pelo Secretário da Receita, Everardo Maciel. A reação da



Comissão Especial frente a essa rejeição refletia a indignação de que as críticas dirigiam-se a aspectos centrais da PEC 175/95. Ou seja, a Comissão discutira um texto já rejeitado pelos seus próprios proponentes.

Após aprovado, a Comissão entregou dois projetos distintos à Presidência da Câmara, um oficial e outro extra-oficial, que deveriam balizar os trabalhos em plenário. Durante o primeiro semestre de 2000, seguiu-se intenso processo de mobilização por parte de empresários, através da CNI e de seus representantes no Congresso (Melo, 2002).

“O presidente da Câmara dos Deputados, deputado Michel Temer (PMDB-SP), defensor das propostas empresariais, juntamente com o presidente da Comissão Especial para a Reforma Tributária, Germano Rigotto (PMDB-RS), iniciaram intensa mobilização na mídia e entre congressistas para que o substitutivo aprovado fosse encaminhado ao Plenário. O Executivo manifestou forte resistência à sua aprovação, em virtude do dispositivo de eliminação da cumulatividade de impostos e da CPMF. O Ministro da Fazenda e o Secretário da Fazenda reiteradamente criticaram essa proposta pelo potencial de perda de arrecadação e pelas incertezas sobre seus efeitos” (Melo, 2002, p.97).

Em junho de 2000, o governo apresentou uma proposta ignorando o substitutivo aprovado na Comissão. Segundo Melo (2002), a dimensão do conflito entre as lideranças do Congresso e o Executivo seria paradigmática de uma situação em que os parlamentares tinham preferências distintas do Executivo. O altíssimo custo da concertação

federativa na qual os Estados não aceitaram perdas teria representado o limite fiscal da viabilização política da proposta. Assim, a proposta de reforma tributária apresentada pelo governo FHC em 1995 foi descontinuada e substituída por um mini-pacote tributário no segundo semestre de 2000.

Em junho de 2001, o governo federal anunciou o lançamento de um novo pacote de medidas tributárias. Dentre as medidas estavam a prorrogação da CPMF até 2004 e mudanças na legislação do ICMS, que passaria de estadual a federal para evitar a guerra fiscal. A idéia era unificar as alíquotas estaduais do ICMS e fixar uma alíquota mínima para o ISS. Os Estados só teriam cinco classes de produtos e serviços com alíquotas diferenciadas e não poderiam mais reduzi-las de forma unilateral. Assim, cada produto teria a mesma alíquota de ICMS no Brasil todo.

Nesse momento, a PEC que tratava do ICMS e do ISS proposta no início do governo FHC já estava engavetada havia mais de um ano. Essas medidas foram, então, incluídas no pacote tributário de 2001 com a intenção de retomar a negociação das medidas no Congresso. Sabia-se, porém, que dificilmente as discussões acerca desse tema avançariam.

Dentre as principais críticas levantadas à proposta de unificação do ICMS encaminhada pelo governo federal em 2001, estavam a de que a medida feriria o princípio federativo e a autonomia dos Estados garantida pela Constituição, mas não acabaria com a guerra fiscal, e que o projeto do governo tornaria mais difícil para os Estados o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, já que poderia causar um desequilíbrio nas contas dos Estados.

No dia 31/10/2001, a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJ) da Câmara aprovou a admissibilidade da PEC que estabelecia a legislação única para

o ICMS. No entanto, depois disso, a proposta de reforma tributária não teve mais nenhum encaminhamento relevante no governo de FHC.

Desse modo, pode-se concluir alguns aspectos relevantes do subsistema do ICMS durante o processo da reforma no governo FHC. O contexto em que ocorreu era completamente distinto dos contextos da Assembléia Constituinte e da Revisão Constitucional, marcados por grande instabilidade política e institucional. Após o Plano Real, a estabilidade econômica passou a ser o tema central da agenda do governo e o discurso da necessidade de o Brasil se inserir no mercado mundial e adquirir maior competitividade internacional ganhou força. Aliado a isso, surge a necessidade de se realizar reformas estruturais para melhorar as condições de desenvolvimento do país. Uma das medidas essenciais passa a ser a reforma tributária, com a alteração da sistemática do ICMS.

No processo de reforma tributária no governo FHC, o Legislativo constituiu-se na mais destacada instância de negociação e debate sobre a reforma tributária, apesar de o processo ter se tornado mais complicado que nos episódios anteriores, requerendo mais barganha política e *logrolling*. Os Estados federados estiveram representados no Legislativo por suas respectivas bancadas e os governadores também influenciaram de forma significativa o processo, dando freqüentes declarações na mídia a respeito do conteúdo da proposta. Entre alguns parlamentares, pôde-se perceber um discurso favorável à livre competição entre as unidades federativas, o que remete à concepção liberal do Estado central.

O Executivo, por sua vez, foi quem propôs a alteração constitucional no sistema tributário, constituindo-se em ator de grande importância no processo de reforma no governo FHC, ainda que não a tenha apoiado de forma consistente até o fim. Pode-se

perceber que o governo federal não atuou de forma homogênea nesse processo. Não conseguiu produzir nenhum defensor de peso (*policy advocate*) de sua proposta, pois não havia um consenso sobre a proposta dentro da coalizão do governo. Ficou claro nesse episódio que o Executivo não se comportou como um ator único e racional. Ao contrário, demonstrou que é composto por inúmeros atores com preferências diferentes, muitas vezes, antagônicas e que suas decisões resultam de intensas negociações entre vários indivíduos e organizações. Porém, os resultados do processo de reforma tributária do governo FHC demonstram que o Executivo não se empenhou para a aprovação do projeto. Uma possível explicação para esse comportamento pode ser o fato de que alguns efeitos do sistema tributário, como a guerra fiscal, tornam os Estados federados mais enfraquecidos perante a União, o que pode favorecer a atuação de curto prazo do governo federal e minimizar os interesses do Executivo federal em engajar-se pela promulgação da reforma.

#### **4.2.4. A proposta de reforma tributária do governo Lula**

Já nos primeiros dias de seu mandato em 2003, o governo de Luís Inácio Lula da Silva reuniu mais de 80 indivíduos de diversos setores da sociedade – empresários, intelectuais, sindicalistas, entre outros – em um comitê denominado Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES. A função deste era debater sobre a realidade brasileira e produzir algumas diretrizes para as ações do governo, em especial no tocante às reformas que o governo almejava implementar. As primeiras propostas formuladas referiam-se às reformas tributária e previdenciária.

Depois de receber o relatório do Conselho, o governo federal reuniu-se com os 27 governadores de Estado e garantiu o apoio deles para suas propostas de reformas.

Para Afonso e Varsano (2003), o governo Lula pactuou com os governadores defender uma reforma tributária que promovesse a eficiência econômica e a melhoria das condições de competitividade da produção nacional; a justiça fiscal; a simplificação do sistema e a redução da sonegação, de forma que não impusesse perdas de receita a nenhuma unidade do governo e mantivesse constante a carga tributária. No entanto, dizem os autores, o projeto entregue ao Congresso não atacava as distorções tributárias e sua principal preocupação era facilitar a arrecadação. Além disso, os interesses dos Estados e da União seriam conflitantes em relação à reforma tributária. Ninguém queria ter perda de receita com alterações no regime vigente. Entre a maioria dos governos estaduais e do Distrito Federal existia um aparente desconforto quanto à intenção do governo de federalizar o ICMS.

Para vencer resistências, o presidente Lula firmou o compromisso de criar um fundo de compensação para Estados e municípios que viessem a perder arrecadação, bem como estabelecer outra forma de compensação para os estados mais pobres, em especial os das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Segundo Antônio Palocci, então Ministro da Fazenda, o ideal seria substituir o ICMS por um IVA (Imposto sobre Valor Agregado) federal, mas a idéia seria inviável politicamente: “[a medida] implicaria, na prática, uma profunda reestruturação do federalismo fiscal brasileiro, cujos custos, especialmente os de ordem política, certamente superaríamos os benefícios de ordem técnica”<sup>2</sup>.

Quanto ao conteúdo da proposta, Afonso e Varsano (2003) apontam três pontos dominantes no projeto tributário do governo Lula: a desvinculação das receitas da União, a manutenção da CPMF e a unificação do ICMS. O fim da guerra fiscal era uma das

---

<sup>2</sup> Folha de São Paulo, *Reforma tributária de Lula tem duas versões*, 02/04/2003.

principais bandeiras da reforma, assim como tinha sido na proposta de reforma do governo FHC. A proposta de emenda constitucional previa que as 44 alíquotas do ICMS então existentes seriam reduzidas para cinco, a serem fixadas pelo Senado e ficaria a cargo dos Estados a distribuição dos produtos nessas faixas.

Dois pontos básicos produziram conflito entre os governadores na discussão da reforma tributária: 1) se o ICMS devia ser federalizado e 2) se esse tributo devia ser cobrado no Estado consumidor (destino) ou no Estado produtor (origem).

Vários estudiosos criticavam a proposta na mídia. Para o advogado tributarista Quiroga Mosqueira, “não há simplificação na cobrança dos tributos, a reforma não insere o Brasil na globalização, não há redução na carga tributária e não há deslocamento da tributação da produção para o consumo”. Para Ives Gandra Martins, o governo ganha e o contribuinte perde com a proposta, pois a reforma aumentaria a carga tributária brasileira. Os advogados são unânimes em dizer que os Estados são os maiores beneficiários do projeto de reforma tributária, porque irão aumentar suas arrecadações<sup>3</sup>.

A proposta previa que as 44 alíquotas do ICMS existentes seriam reduzidas para cinco, a serem fixadas pelo Senado. Ficaria a cargo dos Estados a distribuição dos produtos nessas faixas. Assim, para o contribuinte, o perigo maior residia na definição das novas alíquotas para cada produto, já que a palavra final caberia aos Estados e a crença geral era de que o nivelamento das alíquotas se daria pelo teto.

Após tramitar na Câmara dos Deputados, o projeto de reforma passou a prever a mudança na cobrança do ICMS da origem para o destino com uma regra de transição para a tributação interestadual que, com o tempo, eliminaria benefícios fiscais já concedidos pelos Estados.

---

<sup>3</sup> Folha de São Paulo, *Tributaristas dizem que reforma de Lula é tímida e beneficia os Estados*, 18/04/2003 .

No tocante ao seu processo legislativo, o projeto de reforma tributária do governo Lula começou a tramitar na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara no dia 6 de maio de 2003, tendo sido aprovado nessa instância no dia 29 do mesmo mês. Na Comissão Especial, o projeto chegou no dia 4 de junho e o deputado Virgílio Guimarães (PT-MG), foi designado o relator da proposta. Nessa CE, 466 emendas foram apresentadas ao projeto e o parecer do relator foi aprovado em 22 de agosto seguinte.

No dia 13 de agosto de 2003, o governo se encontrava ainda sem uma estratégia para a aprovação da reforma tributária na Comissão Especial da Câmara. Optou-se então por adiar mais uma vez a apresentação do relatório do deputado Virgílio Guimarães (PT-MG), que acenara com uma série de concessões. A discussão mais relevante era como obter do Congresso a prorrogação da CPMF, indispensável para as contas do governo, sem ceder - ou cedendo o mínimo possível - parte da receita do tributo aos Estados e municípios.

Em 19 de agosto do mesmo ano, o governo decidiu ceder a uma série de *lobbies* regionais e empresariais por alterações no projeto, incluindo pontos centrais como o novo ICMS e o fim dos benefícios fiscais concedidos pelos Estados para atrair empresas e investimentos, na tentativa de viabilizar o avanço da reforma tributária no Congresso.

O objetivo principal do presidente Lula era conseguir a aprovação da prorrogação da CPMF e da DRU ainda no ano de 2003 e para isso, era necessária uma tramitação rápida do projeto na Câmara. Já na Comissão Especial, no entanto, partidos de oposição, como PFL e PSDB, e aliados, como PMDB e PL, ameaçavam impor a divisão da CPMF. O fundo para compensar os Estados pelo fim do ICMS sobre as exportações era outro ponto de discórdia entre os parlamentares, pois persistiam conflitos regionais pela divisão do dinheiro.

A principal reivindicação de governadores e prefeitos nesse período, era a partilha do imposto sobre movimentação financeira que substituiria a CPMF. O governo admitiu uma série de mudanças no texto da reforma tributária na tentativa de conter a reivindicação dos governadores pela partilha de mais recursos e facilitar a tramitação na Câmara. Entre essas alterações estariam a prorrogação de benefícios fiscais para a Zona Franca de Manaus, a vinculação da CPMF com saúde e combate à pobreza e a fixação de um teto para a alíquota do ICMS.

No fim de agosto de 2003, o governo e a comissão especial na Câmara dos Deputados começaram a demonstrar a intenção de retirar do projeto a mudança nos critérios para a partilha das receitas do ICMS, comprometendo a cobrança desse imposto no destino das mercadorias. Esse ponto, apesar de apoiada pela maior parte dos especialistas, gerou conflitos que dificultava a tramitação da PEC da reforma. Os Estados perdedores exigiam mudanças no texto, condicionando o apoio ao governo a alterações que mantivesse a guerra fiscal e compensações pelas perdas. Mas os potenciais ganhadores tampouco se mostravam satisfeitos e, diante da discussão sobre compensações financeiras, também passaram a calcular possíveis perdas com a mudança.

Um dos principais pontos de discordância entre Estados mais e menos industrializados era sobre as regras para a tributação interestadual de ICMS, que progressivamente tiram benefícios dos Estados que utilizam a guerra fiscal para atrair investimentos. O artigo polêmico previa a mudança na cobrança do ICMS da origem para o destino, com uma regra de transição para a tributação interestadual que, com o tempo, eliminaria benefícios fiscais concedidos pelos Estados.

A retirada da cobrança do ICMS no destino da proposta teve outro desdobramento relevante. O novo texto de reforma concederia mais prazo para o fim da



guerra fiscal. O texto inicial buscava estabelecer o fim dos incentivos fiscais concedidos via ICMS que possibilitavam o conflito tributário. Conforme o desenvolvimento das negociações da reforma tributária na Câmara dos Deputados, o relatório de Virgílio Guimarães autorizou que os benefícios concedidos pudessem vigorar por mais oito anos, proibindo novas concessões. Em seguida, passou-se a considerar o aumento para onze anos.

A discussão em primeiro turno, por sua vez, se iniciou no dia 2 de setembro e se finalizou no dia 17 seguinte, com a aprovação de um substitutivo apresentado em plenário negociado pelo governo. Nesse dia 17, contudo, o governo sofreu a primeira derrota na reforma tributária em plenário, na votação dos destaques em primeiro turno. Embora tenha conseguido derrubar quase todos os destaques apresentados pelo PFL ao texto da reforma, a base governista não conseguiu concluir nesse dia o primeiro turno da reforma. E, apesar de ter mantido no texto a prorrogação da CPMF até dezembro de 2007, a Desvinculação das Receitas da União - DRU, a incidência das contribuições sociais sobre produtos e serviços importados e a Cide, a base aliada foi derrotada na questão do imposto sobre heranças.

No dia 24 de setembro, a Câmara concluiu o segundo turno da reforma tributária, depois de 148 dias de tramitação. O texto recebeu 346 votos a favor, 92 contra e nenhuma abstenção. O governo contou com 28 votos da oposição. Catorze deputados do PSDB e 14 do PFL votaram a favor da reforma. PC do B, PL, PMN, PPS, PSB, PSC e PV votaram em bloco com o governo, mas os radicais do PT João Fontes (SE), Luciana Genro (RS) e Babá (PA) foram contrários. O PMDB deu 62 votos para o governo, apenas três deputados da legenda votaram contra.

No tocante à guerra fiscal, o texto aprovado na Câmara especificava que, após o prazo de transição da cobrança do imposto para o destino, até 4% da arrecadação

ficaria na origem. Durante o segundo turno, governadores e representantes dos Estados do Norte, Nordeste, Centro Oeste e do Distrito Federal pressionaram para que os deputados fizessem mudanças na reforma. Eles criaram o G20, grupo que reunia os 19 governadores das regiões consideradas mais pobres do país e o Distrito Federal, para se contrapor na reforma tributária ao grupo formado pelos Estados mais ricos do Sul e do Sudeste. O grupo queria, entre outros pontos, que o Fundo de Desenvolvimento Regional fosse exclusivo para seus Estados; excluindo Espírito Santo, Rio e Minas; e que o gerenciamento da verba fosse de responsabilidade dos próprios Estados.

A aprovação da reforma tributária na Câmara fez explodir a guerra fiscal entre Estados, com diversos incentivos fiscais sendo concedidos nos últimos dias de setembro de 2003. Pelo texto então aprovado, incentivos fiscais concedidos até o dia 29 de setembro teriam validade por 11 anos após a entrada em vigor da reforma tributária; enquanto que incentivos concedidos a partir de 30 do mesmo mês seriam cancelados.

O tema mais controverso nesse período da tramitação da reforma tributária foi de fato o fim da guerra fiscal, que se tornou mais complicado jurídica e politicamente com a escalada de incentivos concedidos pelos Estados no mês de setembro de 2003, devido à definição da data de 29 de setembro como limite para a concessão de incentivos fiscais. Para retirar do projeto a referida data e o prazo de transição para os benefícios, passou a ser preciso também retirar a nova cobrança do ICMS, que em 11 anos, passaria a ocorrer nos Estados de destino das mercadorias. Para o governador de São Paulo, Geraldo Alckmin (PSDB): “Uma coisa que já estava quase superada, as disputas entre Estados e

regiões, voltou. A reforma acendeu uma cizânia que é altamente prejudicial ao país. Tudo isso foi ocasionado pelas coisas que foram agregadas ao texto original”<sup>4</sup>.

A proposta de reforma tributária chegou ao Senado Federal no início de outubro de 2003. O senador Romero Jucá foi designado relator da matéria na CCJ da Casa. Logo no princípio da tramitação da proposta no Senado, os senadores manifestavam a intenção de retomar pontos de maior polêmica do texto original enviado pelo governo em abril de 2003 com o apoio dos Estados. Assim, o texto da reforma tributária aprovado na Câmara dos Deputados seria praticamente reformulado por inteiro pelo Senado. Apenas a DRU, a prorrogação da CPMF, o fundo de compensação aos Estados pelas perdas com a desoneração às exportações e a desoneração de produtos da cesta básica e de medicamentos, seriam mantidas. Por outro lado, os senadores acertaram logo no princípio que haveria a redução das 44 alíquotas do ICMS para cinco novas faixas, medida acordada com o presidente Lula logo na primeira reunião com os governadores sobre a reforma tributária.

Horácio Lafer Piva, então presidente da Federação das Indústrias de São Paulo – Fiesp - disse em seminário realizado na sede da entidade: “eu tenho muito medo de ver consolidado uma reforma tributária torta e mal focada, que é isso que estamos assistindo, uma perversão fiscalista”. Segundo ele, os objetivos iniciais da reforma se perderam e as negociações passaram a ser “uma refrega pela partilha dos impostos, uma obsessão dos políticos”<sup>5</sup>.

No dia 03 de outubro, o governador de Mato Grosso, Blairo Maggi (PPS), afirmou que a reunião ocorrida entre os governadores e o presidente Lula poucos dias antes

---

<sup>4</sup> Folha de São Paulo, *Para Alckmin, clima entre estados “nunca foi tão tenso”*, 02/10/2003.

<sup>5</sup> Folha de São Paulo, *Piva chama reforma de “perversão fiscalista”*, 02/10/2003.

teria sido um “desastre”. Segundo ele, “vieram à tona todas as dificuldades que cada governador enfrenta”. Ele sugeriu ainda que o governo excluísse da proposta tributária os pontos que tratam de alterações no ICMS<sup>6</sup>.

O governador de Pernambuco, Jarbas Vasconcelos, afirmou que o que se viu foram Estados quebrados procurando soluções em busca de recursos: “a reforma foi completamente ampliada de forma desordenada na Câmara e está paralisada no Senado”<sup>7</sup>.

O senador Amir Lando (PMDB-RO), líder do governo no Senado, defendia também a reformulação da reforma tributária no Senado, com a retirada dos “penduricalhos” criados pela Câmara que desfiguraram o projeto e criaram um embaraço, geraram uma verdadeira discórdia federativa.

No dia 13 de outubro, foi anunciada a decisão dos senadores de dividir a reforma tributária em duas etapas principais. Assim, o projeto deixaria para 2007 a definição da cobrança do ICMS na origem ou no destino e a unificação dos impostos sobre a produção, dando-lhes características de imposto sobre valor agregado. O ICMS teria então sua legislação unificada, passando as 44 alíquotas para apenas cinco. Os produtos e as alíquotas seriam sugeridos pelo Confaz e votados pelo Senado. Mas ficaria suspensa a transição da origem para o destino, cuja discussão começaria em 2007. A idéia seria, dali a 4 anos, unificar os impostos sobre a produção, criando o chamado IVA.

No que se refere aos incentivos fiscais concedidos durante a tramitação da reforma na Câmara, sugeriu-se que aqueles concedidos até 30 de abril, quando a reforma chegou à Casa, estariam valendo. Já aqueles dados entre 1º de maio a 30 de setembro

---

<sup>6</sup> Folha de São Paulo, *Governo estuda trocar incentivo fiscal por verba*, 03/10/2003.

<sup>7</sup> (Folha de São Paulo, *Aécio repele acordo entre Senado e governo Lula*, 03/10/2003.

passariam por um filtro, devendo ser criada uma comissão com prazo para decidir quais incentivos seriam validados.

Logo no início das votações da reforma no Senado, os governadores perderam de vez a pouca unidade de ação que ainda exibiam quando o projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados. Eles não conseguiam se entender entre si nem, em alguns casos, com as bancadas de seus próprios partidos. A guerra fiscal opunha os governadores do Nordeste aos do Sudeste, especialmente de Minas Gerais e São Paulo. O Fundo de Desenvolvimento Regional, por sua vez, juntava todos contra a União quanto à forma do repasse, mas voltava a desunir quando a discussão é sobre quais Estados serão beneficiados com os recursos. O *lobby* daqueles que preferiam manter a autonomia dos Estados para legislar sobre o ICMS tinha força no Senado e o Fundo de Desenvolvimento Regional constituía o principal nó da proposta naquela Casa. O relatório do senador Romero Jucá foi aprovado no dia 29 de outubro na CCJ.

Em novembro, a negociação da reforma tributária chegou a impasses que vieram a comprometer os pontos que visavam ao fim da guerra fiscal. Para os governadores nordestinos abrirem mão de legislar sobre o ICMS, eles queriam a criação de um fundo que lhes permitisse investir em obras. Sem esse fundo, alegaram que preferiam manter a autonomia em relação ao ICMS, e conseqüentemente a guerra fiscal.

Em meados de novembro de 2003, já se podia perceber que a reforma tributária do governo Lula traria poucas mudanças importantes ao sistema atual. O ex-secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, declarou que o governo errou ao misturar a unificação do ICMS com a negociação sobre partilha de recursos públicos, como a divisão da Cide com os Estados. Para ele, a questão da partilha teve um apelo político muito mais forte, deixando as outras coisas para um segundo plano. Além disso, especialistas

apontaram como erros estratégicos do governo a falta de discussão prévia sobre temas mais delicados e as concessões exageradas aos Estados.

Partiu então do senador Tasso Jereissatti (PSDB-CE) uma saída política para o fato de que nenhuma reforma tributária significativa ocorreria em 2003: as modificações no sistema tributário brasileiro, portanto, seriam programadas para ocorrer em três etapas. A primeira delas ocorreu em 2003 e consistiria em prorrogar a CPMF, a DRU e o fundo de compensação aos Estados pelo fim do ICMS nas exportações, a partilha da Cide com Estados e municípios, a redução dos encargos sociais, a nova tributação para micro e pequenas empresas e a prorrogação até 2023 dos benefícios da Zona Franca de Manaus, o que não significou uma reforma no sistema em vigor.

A segunda etapa trataria da unificação da legislação do ICMS e do fim da guerra fiscal e ficaria para 2005. A última fase envolveria a unificação dos impostos sobre a produção, ICMS, IPI e ISS, com a criação do IVA, que começaria a ser implementado em 2007, deixando essa tarefa politicamente difícil para o governo seguinte.

Desse modo, o governo concordou com o prolongamento da guerra fiscal entre os Estados na tentativa de assegurar a aprovação da reforma previdenciária e tributária (dentre as medidas estavam a prorrogação da CPMF, a Desvinculação das Receitas da União e a partilha da Cide) até o fim de 2003.

No dia 5 de dezembro, o governo atendeu algumas reivindicações do PMDB e conseguiu fechar um acordo para votar a reforma tributária no Senado na semana seguinte. Assim, no dia 11 do mesmo mês, o Senado aprovou em primeiro turno a reforma tributária por 63 votos e 4 contrários. O Congresso modificou a reforma fiscal do governo e pouca coisa sobrou do texto original entregue em abril de 2003. Apenas questões de

interesse imediato do governo para arrecadação da União e dos Estados não foram alterados.

Uma semana depois, no dia 17 de dezembro, o plenário do Senado aprovou o projeto em segundo turno com 64 votos favoráveis e 5 contrários. Ainda nesse dia, os senadores aprovaram uma PEC “paralela” (PEC 74/2003) contendo as etapas seguintes da reforma tributária. Nesse projeto, foram incluídos pontos como o montante a ser repassado ao Fundo de Participação dos Municípios, o fim do prazo para os incentivos fiscais e a criação do IVA que deveria substituir o ICMS a partir de 2007.

No dia 4 de fevereiro de 2004, a Comissão de Constituição, Justiça da Câmara dos Deputados aprovou a constitucionalidade da PEC 74/2003, a chamada PEC “Paralela” da reforma tributária. No princípio de junho, no entanto, a reforma tributária foi desmembrada novamente na Comissão Especial da Reforma Tributária na Câmara. A comissão aprovou, por unanimidade, o relatório do deputado Virgílio Guimarães (PT-MG), que estabelecia a unificação da legislação do ICMS. O relator, contudo, desmembrou a unificação do tributo estadual da Cide e da transformação do ICMS em IVA, que estava prevista para vigorar a partir de 2007 por meio de lei complementar.

O acordo atendeu à principal preocupação dos governadores, que era evitar uma aprovação imediata da nova legislação do ICMS, que, na prática, afetaria a autonomia dos Estados de conceder benefícios fiscais para atrair investimentos. O relator Virgílio Guimarães incluiu ainda em seu parecer uma série de garantias para evitar a perda de receitas.

Em março de 2005, governos federal e estaduais voltaram a discutir a continuidade da reforma tributária. Na tentativa de fechar um acordo para votar a PEC “paralela”, o governo federal aceitou ceder em alguns pontos, como o aumento da alíquota

do ICMS de quatro produtos em cinco pontos percentuais e a consideração do aumento do percentual da alíquota mínima do ICMS, de 4% para 7%, conforme a proposta dos governadores. Essas medidas foram consideradas pelo governo federal como uma forma de se compensar as possíveis perdas que governos federais poderiam ter com a aprovação da reforma tributária. Na Câmara, o texto da reforma tributária se limitava à unificação da legislação do ICMS, com regras de transição, um fundo voltado para o desenvolvimento de regiões mais pobres e o aumento em um ponto percentual de repasse ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Em 2006, voltou-se a falar da reforma tributária, parada na Câmara dos Deputados desde 2004. Os prefeitos fizeram pressão para tentar aprovar a medida, em razão do aumento dos recursos do FPM. O relator Virgílio Guimarães (PT-MG) apresentou em 26 de abril um substitutivo modificando a proposta anterior sobre a unificação do ICMS. As mudanças atendiam aos governadores, reconhecendo que os incentivos fiscais dados pelos Estados deveriam ser preservados. O substitutivo previa também a criação de seis alíquotas de ICMS, ao invés de cinco, e a criação de um Fundo de Desenvolvimento Estadual para compensar os Estados por possíveis perdas de arrecadação. O governo Lula, porém, terminou o seu primeiro mandato sem levar a PEC que dava continuidade à reforma tributária à votação na Câmara dos Deputados.

No episódio da reforma tributária no governo Lula, o contexto institucional assemelhava-se ao do governo FHC. Os procedimentos para se alterar a Constituição eram os mesmos, envolvendo altos custos políticos em razão da maioria necessária de votos para se aprovar as emendas, e ambas as tentativas de modificar o funcionamento do ICMS fracassaram. O processo, contudo, apresentou algumas diferenças.



Assim como no governo FHC, o governo Lula também apresentou uma proposta de reforma tributária no princípio de seu mandato. O Legislativo passou o primeiro ano do governo Lula completamente envolvido no processo das reformas tributária e previdenciária apresentadas pelo presidente Lula, constituindo-se na principal instância de debate de questões tributárias nesse episódio.

O Executivo no governo Lula, no entanto, atuou de forma mais coesa que no governo FHC no que se refere às tentativas de reformas tributárias. Desde o princípio do mandato, Lula preocupou-se em reunir os 27 governadores e convencê-los da necessidade de se aprovar a PEC da reforma tributária rapidamente, defendendo a não imposição de perdas e o não aumento da carga tributária simultaneamente. Além disso, os principais atores do Executivo (como o então Ministro da Casa Civil, José Dirceu, e o então Ministro da Fazenda, Antônio Palocci Filho) defendiam a proposta do Executivo, ainda que não tenham se constituído em defensores destacados dessa proposta. No entanto, o governo Lula foi atuante somente na tramitação da primeira PEC, pois esta continha os pontos de maior interesse para o governo federal (a DRU e a prorrogação da CPMF), e não realizou grandes esforços para a aprovação de medidas referentes ao ICMS.

Já os Estados, atuaram de forma mais visível nesse episódio que no do governo FHC. Tornou-se clara, nesse momento, a oposição entre Estados mais e menos industrializados em relação ao funcionamento ICMS. O discurso que permeou esse posicionamento foi o da necessidade da atuação desenvolvimentista do Estado entre os Estados menos industrializados *versus* o discurso da necessidade da atuação neutra do Estado, na qual ele deve apenas prover as condições para as leis do mercado e da livre concorrência operarem, entre os entes federados mais industrializados.

Entretanto, pode-se dizer que tanto os Estados perdedores quanto os potenciais ganhadores com a mudança no funcionamento do ICMS mostravam-se insatisfeitos com a reforma proposta. As diversas dificuldades individuais dos governos estaduais vieram à tona, desvirtuando a reforma tributária pretendida. Como se viu, chegou-se a definir um prazo para acabar com a guerra fiscal que exacerbou o conflito, tornando ainda mais difícil tratar das mudanças no ICMS naquele momento.

Dessa forma, pode-se dizer que os Estados tinham interesses distintos aos do Executivo nesse processo: os representantes dos Estados buscavam aumentar suas vantagens, enquanto que o governo federal buscava aprovar especificamente duas medidas da reforma, concedendo o mínimo possível de benefícios e repasses aos Estados. A alteração na sistemática do ICMS ficou, então, para segundo plano tanto para os Estados como para o governo federal, sendo adiada para um momento posterior e depois engavetada na Câmara dos Deputados.

## **5. O SUBSISTEMA DE GOVERNO DO ICMS**

Conforme discutido no capítulo 2, o processo de políticas públicas envolve um complexo conjunto de elementos em interação. Políticas públicas resultam de múltiplas decisões tomadas por múltiplos tomadores de decisão, distribuídos por complexas organizações governamentais (Howlett e Ramesh, 1995). Sabatier (1999), por sua vez, destaca que o processo de políticas públicas envolve um conjunto extremamente complexo de elementos em interação ao longo do tempo. Há normalmente inúmeros atores de grupos de interesses, de agências governamentais, de legislaturas de diferentes níveis de governo, bem como pesquisadores e jornalistas envolvidos em um ou mais aspectos do processo.

Desse modo, pelas concepções apresentadas, as políticas públicas não são formuladas, e muito menos implementadas no contexto de um único ator. Ao contrário, os intrincados processos decisórios em questão dizem respeito a um conjunto de organizações e a um complexo sistema de relações formais e informais que entre elas se estabelece.

Este capítulo visa a analisar o subsistema de governo que envolve o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, apontando as conclusões a que se chegou ao longo desse trabalho. Busca-se, assim, consolidar um quadro analítico que permita o entendimento de como se estrutura esse subsistema, quais são suas principais

características, como as decisões relativas ao ICMS são tomadas, quais são os atores influenciando-as e como eles interagem.

### **5.1. As especificidades do domínio político (*policy domain*) do ICMS**

Melo (2002) ressalta que as questões tributárias são produzidas em uma arena decisória caracterizada por especificidades importantes. Para ele, cada setor de reforma engendra interações específicas dependendo dos ganhos e perdas resultantes de cada arranjo institucional. Os interesses se formariam como resultado das características distributivas de arenas decisórias setoriais, e as instituições facilitariam ou impediriam o processo de escolha coletiva.

Apesar de sua importância na economia e na sociedade, defende o autor, as políticas na área tributária, em contraste com as decisões relativas ao gasto público, possuem certa invisibilidade para a sociedade. Conforme Melo (2002), a relativa invisibilidade dos impactos da renúncia fiscal e dos impostos indiretos constitui um incentivo para que os atores políticos e burocráticos escolham esses mecanismos em lugar de instrumentos que produzem maior conflito. Para o autor, nessa arena predominam decisões de grande complexidade, cujas técnicas só são acessíveis a especialistas. A invisibilidade e a tecnicidade das decisões tributárias, portanto, conferem grande importância ao papel desempenhado por ideologias econômicas e pelo consenso de especialistas.

Além disso, as políticas tributárias raramente podem ser usadas na arena eleitoral em benefício de seus mentores. Assim, enquanto os benefícios dessas políticas tendem a ser difusos, o ônus fiscal de seu financiamento é normalmente concentrado, e

mesmo quando não o são, tendem a adquirir maior visibilidade política do que os benefícios gerados. Em conseqüência, a forma de manifestação da conexão eleitoral no caso de iniciativas tributárias é bastante distinta à forma como ela se manifesta em outras *issue areas* (Melo e Azevedo, 1997).

Essa arena se caracteriza ainda pelo relativo predomínio de atores de natureza burocrática ou institucional, como governadores, secretários estaduais de fazenda e planejamento, associações e fóruns de base regional, estadual e municipal, posto que as últimas propostas de reformas tributárias implicavam perdas concentradas em regiões e Estados. Melo (2002) enfatiza que, no caso das perdas resultantes da desoneração do ICMS e da mudança na sistemática de cobrança do ICMS, a situação é complexa e apresenta clivagens supra-regionais. Em conseqüência, a geometria das perdas seria extremamente variada, dificultando a formação de coalizões vencedoras.

O autor afirma que as dificuldades de formação de coalizões também resultam da complexidade técnica e das incertezas quanto à mensuração das perdas. A capacidade de o governo fazer promessas críveis, portanto, se reduz devido às incertezas associadas aos números e aos mecanismos de compensação das perdas.

Outro fator que contribui para a especificidade dessa arena é a necessidade de alteração constitucional para vários pontos da reforma tributária, representando um duplo desafio analítico na medida em que requer uma análise simultânea da conjuntura e da estrutura do processo político. Mudanças constitucionais resultariam tipicamente de escolhas institucionais pelos atores coletivos. As exigências para a aprovação de emendas constitucionais são as maiores entre todas as decisões legislativas, criando um contexto desfavorável aos seus proponentes.

Uma proposta de emenda constitucional só pode ser proposta pela terça parte, no mínimo, dos deputados, pelo Senado Federal, pelo Presidente da República, ou mais da metade das Assembléias Legislativas. Depois de recebida na Câmara dos Deputados, a PEC é despachada à Comissão de Constituição e Justiça que se pronuncia sobre sua constitucionalidade em 5 sessões. Se admitida a proposta, o Presidente da Câmara designa Comissão Especial que dispõe de 40 sessões para analisar o seu mérito. Perante esta Comissão, as emendas podem ser apresentadas nas dez primeiras sessões do prazo que lhe está destinado e podem ser votadas separadamente do projeto. Os parlamentares dispõem ainda de recurso institucional chamado de destaque para votação em separado, que requer a votação de parte isolada do texto. Se aprovada nessa Comissão, a proposta é submetida a dois turnos de votação em plenário, com interstício de cinco sessões. A emenda precisa ser aprovada, em ambos os turnos, por 3/5 dos votos dos membros da Casa - ou seja, 308 votos - em votações nominais. Depois de aprovada na Câmara, a PEC vai ao Senado.

Nesta Casa, o processo legislativo referente a Propostas de Emenda à Constituição se assemelha ao da Câmara dos Deputados. No entanto, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado delibera sobre a constitucionalidade e o mérito da matéria, não havendo a etapa da Comissão Especial para tal. A CCJ tem o prazo de 30 dias para discutir o projeto, elaborar um parecer sobre ele e votá-lo. Como na Câmara, a proposta precisa ser aprovada em dois turnos no plenário do Senado, por 3/5 de votos favoráveis dos senadores - ou seja, 49 votos - para que sua tramitação tenha continuidade. Depois do debate em plenário, no entanto, a Proposta de Emenda Constitucional volta à CCJ para que as emendas apresentadas em plenário sejam votadas.

Se o Senado aprovar emendas à proposta, ela retorna à Câmara e passa novamente pelo processo explicado. Se aprovada nas duas Casas, a emenda é promulgada independentemente da sanção do Presidente da República.

## **5.2. Atores e instâncias do subsistema do ICMS**

Essa seção tem como objetivo identificar os participantes do subsistema do ICMS e possibilitar a compreensão de como eles se comportam e se articulam nessa área. Dessa forma, tratam-se dos limites e da dinâmica do subsistema político estudado, questões estas relacionadas entre si, na medida em que se reconhecem os atores mais relevantes, as instâncias nas quais se relacionam, seus interesses em jogo e suas crenças percebidas nos dados levantados.

A partir das informações obtidas no estudo dos episódios de guerra fiscal e de reformas tributárias, observou-se que os três níveis governamentais da Federação brasileira estão diretamente envolvidos nas questões tributárias, em especial o ICMS. Os Estados federados e os municípios possuem interesses fortemente ligados às medidas que buscam alterar as regras do ICMS, posto que este é uma grande fonte de arrecadação de suas receitas. Estados e municípios são também os principais agentes engajados em episódios de guerra fiscal. A União, por sua vez, também constituiu-se em um importante ator no subsistema de governo do ICMS por ter como função coordenar e harmonizar as práticas tributárias dos entes subnacionais.

Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário apresentam-se, por sua vez, como instâncias importantes de discussão e interação dos atores, como também se

constituem, em algumas situações, em agentes de grande influência na tomada de decisão relativa ao ICMS.

Constata-se, assim, que os principais atores do subsistema analisado estão relacionados aos diferentes níveis de governo da Federação (União, Estados e Municípios), bem como aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado brasileiro. Devido à complexidade técnica da temática tributária e aos interesses ligados à arrecadação de receitas da União, Estados e Municípios, os agentes que influenciam a tomada de decisão relativa ao ICMS são principalmente atores em cargos políticos e burocráticos específicos.

Pode-se acrescentar ainda que estudiosos e técnicos especialistas têm também influenciado as decisões tomadas e as propostas de mudanças apresentadas, participando do subsistema em questão, tendo muitos deles ocupado cargos políticos e burocráticos de importância para a área, como Fernando Rezende, economista e então presidente do IPEA, que foi o mentor da proposta de reforma tributária no governo FHC.

A seguir, aborda-se o papel que cada organização tem exercido no subsistema do ICMS.

### **5.2.1. Poder Executivo Federal**

Ao se tratar do Executivo Federal, percebe-se que ele possui um duplo papel no subsistema do ICMS. Constitui-se em uma das mais importantes instâncias de negociação e formulação de medidas e proposições relativas ao ICMS. Os principais atores a interagirem nesse ambiente são representantes de segmentos importantes do Executivo. Dentre eles estão as cúpulas da Casa Civil, órgão da Presidência da República que tem como competência a coordenação e integração das ações do governo, bem como a análise



do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas com as diretrizes governamentais; e dos Ministérios da área econômica, em especial do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Fazenda. Deste último, envolvem-se a Secretaria da Receita Federal, cujo objetivo é subsidiar a formulação da política tributária no país, e o Confaz, que visa a harmonizar as práticas tributárias dos entes federativos no Brasil.

O Confaz, por sua vez, compõe-se também em um espaço para a interação de atores representantes dos Estados brasileiros, ou seja, é tanto um ator como uma instância de interação de outros atores importantes do subsistema do ICMS. No entanto, as atribuições formais do Confaz, definidas pela Lei 24/1975, não conferem com a sua real atuação no subsistema do ICMS. Conforme Dulci (2002), esse órgão tem se mostrado esvaziado e impotente perante aos inúmeros benefícios fiscais concedidos pelos Estados, e tem influenciado muito pouco o subsistema em questão.

Uma indicação da importância que o Poder Executivo possui como instância de negociação e de formulação de medidas tributárias é o fato de que a grande parte das propostas de alterações do sistema tributário e das regras de funcionamento do ICMS apresentadas nos últimos anos originaram do Poder Executivo. Isso significa também que o conteúdo das medidas referentes ao ICMS iniciaram-se em conformidade com os interesses desse Poder ou dos agentes que nele atuam, o que influencia toda a trajetória dessas propostas.

Ao mesmo tempo, a influência que o Poder Executivo Federal possui sobre o processo decisório de matérias relativas ao ICMS aponta a importância que ele tem enquanto um dos atores mais importantes no subsistema. Isso se destaca não apenas quando o Executivo apóia fortemente uma medida e luta por ela, como no caso da prorrogação da

CPMF e da Desvinculação das Receitas da União no governo Lula, como também quando o Executivo decide não apoiar com tanto afinco certas proposições, como as mudanças voltadas para o ICMS no mesmo governo.

Pode-se dizer, portanto, que o Poder Executivo é um ator de grande importância no subsistema do ICMS, de forma que uma alteração significativa na legislação referente a esse imposto dificilmente avança sem seu substantivo apoio e coordenação. Além disso, verifica-se que o Poder Executivo, comandado pelo governo federal, pode exercer uma grande influência também em casos de guerra fiscal. Um exemplo disso foi o episódio ocorrido em 1999 entre o Rio Grande do Sul e a Bahia, em que o Executivo intercedeu claramente em favor da Bahia, pois o presidente do Senado, o baiano Antônio Carlos Magalhães, compunha a coalizão de governo do Presidente da República e era um dos nomes mais importantes no cenário política nacional à época, enquanto que o governador do Rio Grande do Sul era do PT, partido de oposição ao governo federal. Desse modo, pode-se afirmar que o Poder Executivo Federal constitui-se muitas vezes em um representante dos interesses da União, mas pode atuar também em prol de interesses específicos de um ou vários entes federativos.

Observa-se, contudo, que o Estado Central no Brasil não tem cumprido a função de coordenação e arbitragem dos diversos entes federativos que se tem em um Estado federado. Conforme Prado e Cavalcanti (2000), o país não dispõe de um arranjo institucional capaz de regular os conflitos federativos e promover práticas cooperativas entre os governos subnacionais. Para Rezende (1995), o governo federal teria permanecido à margem das negociações do desenho do novo sistema fiscal em 1988. A agenda de reformas surgida nos anos 90, por outro lado, contraria a tendência de omissão e esvaziamento do governo federal que orientou sua atuação durante a Assembléia

Constituinte. Voltou-se, então, à necessidade de se realizar reformas para a harmonização das práticas tributárias dos Estados, mas sempre com o discurso de não se impor perdas aos atores envolvidos, o que demonstra a ambiguidade na postura que o governo federal tem assumido nos últimos anos, ao apresentar reformas e defender a necessidade delas, mas sem querer arcar com os custos políticos de realizá-las.

A partir dos dados analisados, percebe-se que a guerra fiscal enfraquece a coletividade, mas não atinge necessariamente o governo federal. Por isso, a reforma tributária voltada para o ICMS ainda não alcançou de forma definitiva a agenda de prioridades do governo brasileiro. A competição interestadual gera malefícios significativos, mas o Executivo federal, em especial no governo FHC, conseguiu se beneficiar da situação, pois o fenômeno acabou por deixar os Estados ainda mais dependentes dos recursos transferidos pela União. Com a multiplicação das contribuições sociais, o governo passou a deter grande poder de influência sobre os Estados.

Essa habilidade tem sido utilizada pelo Executivo federal para conseguir apoio para os projetos e programas de interesse político-partidário do governo federal e não para promover uma estrutura mais ordenada e mais propícia para o desenvolvimento dos Estados e do país como um todo. Com esses artifícios, aprofundou-se a dependência dos Estados em relação à União e o governo federal não esteve suficientemente comprometido para se engajar na melhoria desse equilíbrio subótimo. Ao contrário, o governo federal passou a deter mais controle sobre os entes federativos, tornando mais interessante para governadores de Estado não fazer oposição ao governo federal e principalmente não incentivar suas bancadas estaduais no Congresso Nacional contra o partido do presidente da República. Assim, o governo federal conseguiu um mecanismo de coordenação dos Estados favorável à sua atuação.

Conclui-se, portanto, que o Poder Executivo exerce um duplo papel no subsistema do ICMS: é tanto uma instância na qual se discute a política tributária e medidas para o sistema tributário nacional, como é um ator que busca influenciar tanto as proposições tributárias quando elas encontram-se em debate em outras esferas, como situações de conflito entre outros atores do subsistema. Entretanto, ainda não tem exercido a sua mais importante função na Federação, que é a de regular e coordenar as ações dos governos estaduais, de forma a gerar a cooperação e promover políticas sustentáveis para reduzir as desigualdades regionais.

### **5.2.2. Estados**

Ao se remeter às unidades federadas, percebe-se que os Estados e o Distrito Federal são atores fundamentais no subsistema de governo do ICMS. Conforme o artigo 155 da Constituição Federal, compete aos Estados e ao DF instituir impostos sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ver Anexo 1). São os Estados, portanto, que definem as alíquotas fiscais sobre o ICMS. A autonomia na determinação do tributo, por sua vez, gera iniciativas de disputa fiscal, generalizando conflitos entre os Estados na busca por investimentos industriais em seus territórios. Desse modo, os Estados são agentes de destaque no subsistema do ICMS por definirem suas alíquotas e isenções e, conseqüentemente, produzirem a guerra fiscal interestadual.

O Confaz, órgão encarregado da coordenação das relações fiscais interestaduais, composto pelos Secretários de Fazenda de todos os Estados e do DF, cujas decisões só podem ser tomadas mediante a anuência de todos os representantes, deveria se

constituir em uma limitação às capacidades individuais dos entes federativos na definição das alíquotas e isenções do ICMS. De acordo com Dulci (2002), porém, a atuação desse órgão tem se mostrado ineficiente para a contenção da escalada de isenções do ICMS nos últimos anos, o que equivale ao maior poder dos Estados na concessão de benefícios fiscais após a redemocratização.

Segundo Melo e Azevedo (1997), os governadores em geral desejam fundamentalmente discutir a questão das suas potenciais perdas geradas pela proposta de reforma do governo federal. A estrutura de incentivos com que se deparam os governadores na disputa federativa expressa uma situação de dilema do prisioneiro, na qual nenhum governador isoladamente tem incentivos para se abster de praticar a renúncia fiscal. Trata-se de uma situação em que os atores em jogo, os Estados, tomam decisões individuais visando unicamente aos seus interesses. A soma das decisões individuais racionais, porém, conduz a uma situação coletivamente perversa, na qual todos os jogadores alcançam benefícios menores do que alcançariam se tomassem decisões coordenadas visando a um equilíbrio mais favorável para todos. Esse equilíbrio ótimo, no entanto, só pode ocorrer se houver algum tipo de coordenação, comunicação e cooperação entre eles que desloque as escolhas individuais prioritárias de todos os indivíduos envolvidos para opções não tão favoráveis se não tomadas por todos. Isoladamente, os jogadores não possuem incentivos para mudarem suas escolhas, pois assim elas só piorariam seus resultados. Daí o surgimento do dilema: a situação só se resolve com um terceiro ente capaz de promover a coordenação e cooperação necessária entre os jogadores, levando-os a produzir decisões melhores para todos, pois sozinhos os jogadores não saem dessa situação.

A partir do estudo realizado, pode-se dizer ainda que a competição tributária opõe os Estados em dois blocos. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste formam um

bloco de Estados menos desenvolvidos que em geral se posicionam contra o fim da autonomia estadual para a concessão de incentivos e isenções fiscais. Muitos deles cresceram economicamente e alcançaram algum desenvolvimento em razão da concessão de benefícios fiscais.

Dados que confirmam o padrão semelhante de comportamento desses Estados no subsistema compõem a tabela 4, que demonstra que as regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste são as que menos tiveram congressistas apresentando propostas para alterar o funcionamento do ICMS nas duas últimas décadas. Essas informações indicam que os Estados dessas regiões buscam menos mudanças no subsistema do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços do que as demais unidades federadas, ou acreditam que as possíveis mudanças não os beneficiarão.

O outro bloco de Estados é composto pelas regiões Sudeste e Sul do país. Eles sentem-se em geral prejudicados pela concessão de incentivos e isenções do ICMS e têm defendido o fim da guerra fiscal entre os Estados. São os Estados mais desenvolvidos do país e com produções industriais de grande relevância para o Produto Nacional. São também as regiões com Estados que mais propuseram Propostas de Emendas Constitucionais envolvendo ICMS ou reforma tributária nos últimos anos, conforme a tabela 4. São Paulo, por exemplo, tem sido um dos principais defensores de reformas tributárias para acabar com a guerra fiscal. Reage fortemente contra os incentivos fiscais de outros Estados, utilizando-se de recursos judiciais ao Supremo Tribunal Federal e de medidas para proteger seu sistema produtivo, como o episódio de 2004, no qual barrou produtos de outros Estados com benefícios fiscais não autorizados no Confaz. Além disso, é um dos Estados cujos congressistas mais apresentaram propostas de mudanças no funcionamento do ICMS nos últimos anos, conforme verifica-se na tabela 2. Portanto, a

grande influência que São Paulo exerce no subsistema do ICMS é facilmente perceptível na análise dos dados obtidos. O referido Estado além de ser atuante, aproximando-se do centro do subsistema estudado, tem uma capacidade de influenciar a política oficial do mesmo maior do que os demais Estados. A temática do ICMS e da guerra fiscal decorrente desse imposto tem estado presente nas discussões sobre reforma tributária devido em grande parte ao discurso proferido por São Paulo contra os incentivos concedidos pela maioria dos Estados da Federação. Rio Grande do Sul e Paraná também já estiveram envolvidos em casos de guerra fiscal e um grande número de parlamentares de ambos os Estados também propuseram PECs voltadas para o subsistema tratado. Tratam-se também de Estados centrais no subsistema do ICMS.

No entanto, deve-se ressaltar que, apesar de se identificar dois blocos de Estados em oposição no que se refere à guerra fiscal, isso não significa que eles atuem sempre da mesma forma, tampouco que eles possuem a mesma força no subsistema do ICMS. A distribuição de poder entre os Estados federados não ocorre de forma igualitária e os Estados não possuem todos a mesma influência sobre as decisões tomadas. São Paulo, por exemplo, destaca-se de forma significativa no subsistema do ICMS por ser o maior Estado produtor do país. Por outro lado, o Estado da Bahia já se sobressaiu em um caso de disputa fiscal com o Rio Grande do Sul pela força política que alguns de seus representantes exercia na cena política nacional naquele momento. Portanto, o impacto que os Estados têm no subsistema do ICMS depende de sua força econômica e política no cenário nacional. Seu poder político, contudo, varia ao longo do tempo de acordo com quem ocupa os postos mais importantes da política nacional, de que partidos são e de que Estados vêm, como o caso Ford tratado no capítulo anterior ilustrou.

As relações entre os Estados também divergem. Ou seja, nem sempre os Estados atuam em bloco. Ainda que se possa identificar dois blocos opostos no que se refere à guerra fiscal, muitas outras contraposições podem surgir no subsistema do ICMS. Os Estados podem discordar sobre a melhor sistemática para a cobrança do tributo, se na origem ou no destino, ou sobre a quantidade de alíquotas que devem existir, ou sobre qual o prazo mais adequado para a implantação das alterações, ou sobre como deve funcionar o sistema de compensações para as possíveis perdas, ou sobre várias outras questões que entram em jogo quando se trata de ICMS.

Como se pôde notar na análise das propostas de reformas nos governos FHC e Lula, as reformas não ocorreram pois inúmeros conflitos federativos irreconciliáveis surgiram nas negociações das propostas, ainda que alternativas de pactuação tenham sido aventadas. Portanto, ainda que Estados sejam da mesma região, eles dificilmente possuem exatamente os mesmos interesses, pois, no que se refere a questões relativas ao ICMS, os interesses estaduais são determinados pelas vocações produtivas do Estado, que nem sempre coincidem com as do Estado vizinho.

### **5.2.3. Poder Legislativo Federal**

O Legislativo constitui-se em uma das mais importantes instâncias para debate, negociação e formulação de políticas públicas do sistema político brasileiro. Ao se considerá-lo na análise, deve se remeter a alguns fatores que influenciam a tomada de decisões que ali ocorre. Instituições como o bicameralismo legislativo, o presidencialismo de coalizão e o federalismo são algumas das regras que devem ser mencionadas para se



compreender o papel do Legislativo no processo político de questões relativas ao subsistema do ICMS.

No sistema presidencialista brasileiro, o Presidente da República precisa compor alianças partidárias para alcançar no Congresso Nacional a maioria necessária para promover as mudanças constitucionais que necessita, pois dificilmente o partido ou a coligação eleitoral que elege o Presidente garante o número necessário de votos para aprovar emendas à Constituição. Contudo, como se pode perceber pelo estudo das propostas de reforma tributária no governo FHC e no governo Lula, em questões tributárias, o Congresso Nacional em geral não se organiza em bases partidárias, mas por bancadas estaduais, o que dificulta a preponderância do Executivo sobre o Legislativo nesses temas.

Outro fator que deve ser considerado ao se tratar do papel do Legislativo no subsistema do ICMS é o fato de que mudanças na Constituição, como as que unificam o ICMS, precisam tramitar nas duas Casas legislativas. Senado Federal e Câmara dos Deputados, porém, elegem seus representantes por regras diferentes, têm atribuições distintas e tendem a se comportar diferentemente ao deliberarem sobre as questões tributárias. Em teoria, a Câmara representaria diretamente o povo, cabendo ao Senado a representação dos Estados. Mas não seria bem assim. Em primeiro lugar, não há deputados nacionais, eleitos na circunscrição do país como um todo, mas sim bancadas estaduais de deputados federais, de modo que estes também se vêem como representantes das unidades da Federação no plano nacional (Cintra e Lacombe, 2004).

Em segundo lugar, apontam os mesmo autores, a representatividade popular da Câmara é em parte invalidada por não se respeitar, na fixação do tamanho das bancadas estaduais a proporcionalidade com o tamanho das populações estaduais. Ao se determinar

um mínimo de oito representantes por Estado, independente de quão reduzida seja sua população, e um máximo de setenta deputados, a Constituição Federal deu continuidade à desproporção entre representação e população das unidades da Federação.

O Senado Federal, por outro lado, é considerado a “câmara dos Estados”, dando a todos os Estados o mesmo peso de representação na Casa, independentemente de sua população, garantindo um sistema de compensação federativa aos Estados de menor peso na Federação. Por ser a Casa dos Estados, cabe ao Senado a tarefa de discutir e deliberar sobre questões de relevância para o sistema federativo, como, por exemplo, as que se referem ao ICMS. De acordo com artigo 155, §2º, da Constituição Federal, é facultado ao Senado Federal: a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros e b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros (ver Apêndice 1).

Conforme Dulci (2002), o papel do Legislativo, em especial do Senado, é de grande relevância na construção e manutenção do pacto federativo no Brasil. Porém, a Casa, como instância de representação dos Estados, deveria, para o autor, desempenhar um papel mais ativo no ordenamento de conflitos que afetam a Federação. No entanto, não se tem verificado nos últimos anos uma atuação em prol de iniciativas que beneficiem o conjunto dos Estados e que equacionem ou amenizem as enormes disparidades regionais verificadas no Brasil.

Ao contrário, é no Senado onde, em geral, reformas visando à alteração do sistema tributário enfrentam maiores resistências. No que se refere à Lei Kandir, por exemplo, o Senado Federal se opôs à sua aprovação, pois o projeto envolvia dispositivos

que visavam ao fim da guerra fiscal do ICMS. A referida Lei foi aprovada apenas mediante um acordo que garantiu o posterior veto às partes que inviabilizariam o conflito interestadual, de forma que se assegurou a continuidade das disputas fiscais entre Estados.

Com o estudo dos processos decisórios das reformas tributárias nos últimos governos, nota-se que a postura que dominou entre os legisladores nesses episódios foi a defesa da distribuição de poder vigente e a busca por maiores ganhos individuais. Esse comportamento parlamentar aliado aos altos custos políticos envolvidos na aprovação de alterações constitucionais, decorrentes das maiores exigências regimentais, contribuíram para a perpetuação do *status quo* e, portanto, para a continuação de uma situação extremamente prejudicial para a Federação como um todo. Constatou-se que, no que se refere à tramitação legislativa de políticas tributárias que alteram a estrutura de poder em vigor, o Executivo exhibe grande dificuldade em induzir legisladores a apoiar políticas universais ao invés de perseguir os interesses específicos de seus eleitorados.

Recorreu-se também a dados coletados no banco de dados da Câmara dos Deputados referentes às Propostas de Emendas Constitucionais mencionando ICMS ou reforma tributária apresentadas entre os anos de 1987 e 2006, com os quais se construiu as tabelas 1, 2, 3 e 4. O total de PECs encontradas foi 66, sendo que, destas, 63 mencionavam ICMS, 3 reforma tributária e 10 delas tratavam tanto ICMS como reforma tributária em suas ementas (ver Apêndice 3).

A partir desses dados, obteve-se informações dos autores dessas propostas, se são do Poder Executivo ou do Legislativo, e, nesse caso, seu partido e Estado, o que permite algumas reflexões sobre esses atores.

**Tabela 1 - Número de PECs tratando de ICMS ou Reforma Tributária apresentadas entre 1987 e 2006 por termo presente na ementa**

<b>Termo constante na ementa das PECs</b>	<b>Número de PECs encontradas</b>
ICMS	63 (36)
Reforma Tributária	3 (25)
ICMS e Reforma Tributária	10 (5)
<b>Total</b>	<b>66</b>

A tabela 2 mostra quantas das PECS se referem ao subsistema do ICMS foram apresentadas por autores de cada partido. Permite visualizar quais partidos tiveram mais parlamentares apresentando esse tipo de proposição e quais partidos tiveram menos. O partido do Poder Executivo não está mencionado, pois ainda que o Presidente da República seja filiado a um partido determinado, o governo se faz por meio de uma coalizão de partidos, não cabendo, portanto, relacionar o Poder Executivo a um deles apenas. Constatase, com essa tabela, que determinados partidos possuem mais congressistas envolvidos na temática da política tributária, em especial do ICMS, que outros. Destacam-se em uma ponta o PMDB e o PSDB, tendo cada um 12 PECs visando ao ICMS ou a uma reforma tributária apresentadas por seus filiados. Na outra ponta, destaca-se o PT, um dos maiores partidos no cenário político atual, mas que teve apenas 1 congressista filiado apresentando as referidas PECs, assim como pequenos partidos como PV, PRN, PHS e PST.

**Tabela 2 - Número de PECs tratando de ICMS ou Reforma Tributária apresentadas entre 1987 e 2006 por partido do autor do projeto**

<b>Partido</b>	<b>Número de PECs apresentadas</b>
PMDB	12
PSDB	12
PFL	6
PPS	5
PL	4
PTB	3
PDT	3
PP	2
PSB	2
PDS	2
PT	1
PV	1
PRN	1
PHS	1
PST	1
Não informado	1
Poder Executivo	9
<b>Total</b>	<b>66</b>

Fonte: Sítio da Câmara dos Deputados, consultado em 20/12/2006

Pode-se concluir, então, que partidos como PMDB, PSDB, e até mesmo o PFL , congregam mais congressistas envolvidos com a temática tributária do que o PT e os demais partidos brasileiros. Deve-se apontar como interpretações possíveis para os dados encontrados a de que os partidos que buscaram mais mudanças no sistema tributário, em especial em relação ao ICMS, ou seja, PMDB, PSDB e PFL, possuem mais filiados e cargos nos Estados considerados mais prejudicados pela guerra fiscal. Ao mesmo tempo, os partidos que apresentaram poucas ou nenhuma propostas de mudança teriam mais força em Estados beneficiados pela concessão de incentivos fiscais. Outra explicação coerente seria a de que PMDB, PSDB e PFL estariam mais ligados ao discurso em prol de um papel neutro

do Estado brasileiro e da lógica da livre concorrência do mercado, de forma que defenderiam a reforma do sistema tributário, visando ao equacionamento de suas distorções, dentre elas, a competição predatória entre Estados federados.

Já partidos como o PT, PV, PRN, PHS e PST obedeceriam, sob essa interpretação, a uma concepção oposta, acreditando em um papel distinto do Estado, que poderia envolver até a manutenção de práticas tributárias deletérias para a Federação, mas que beneficiassem Estados mais fracos e menos industrializados. Ou seja, defenderiam um viés desenvolvimentista do Estado, acreditando que determinados custos poderiam ser arcados pelo conjunto dos atores em prol de benefícios pontuais de atores em posição desigual. Desse modo, os atores do subsistema do ICMS estariam divididos não apenas entre Estados mais e menos desenvolvidos, mas também por questões partidárias e por discursos ideológicos sobre a postura que o governo central deve ter em relação à agregação de preferências dos diversos entes federados no debate acerca da reforma tributária e na adoção de estratégias para o desenvolvimento das partes que compõem a Federação e o país como um todo.

A tabela 3 apresenta quantas PECS relativas ao ICMS ou à reforma tributária foram apresentadas por autores de cada Estado. Assim como a tabela 1, esta não define um Estado para o Poder Executivo, pois os congressistas que apresentam proposições o fazem, na maioria das vezes, como representantes dos Estados que os elegeram; enquanto que ao Poder Executivo não cabe este papel. Pelos dados da tabela, pode-se perceber que Rio Grande do Sul, São Paulo e Paraná foram os Estados que mais tiveram congressistas apresentando tais propostas, com 11, 9 e 8 PECs apresentadas respectivamente em um total de 66 projetos. Assim, pode-se dizer que os Estados com mais congressistas buscando reforma tributária ou alteração no funcionamento do ICMS são o

Rio Grande do Sul, São Paulo e Paraná, Estados que estão sendo provavelmente mais prejudicados com o *status quo* do sistema tributário brasileiro que os demais e que estão mais ávidos por mudanças no sistema tributário brasileiro.

**Tabela 3 - Número de PECs tratando de ICMS ou Reforma Tributária apresentadas entre 1987 e 2006 por Estado do autor do projeto**

<b>Estado</b>	<b>Número de PECs apresentadas</b>
RS	11
SP	9
PR	8
MG	5
RJ	4
ES	3
MT	3
BA	3
CE	3
GO	2
RN	2
SC	1
PB	1
PA	1
TO	1
AM	0
AC	0
RR	0
RO	0
AP	0
PI	0
MA	0
PE	0
AL	0
SE	0
MS	0
DF	0
Poder Executivo	9
<b>Total</b>	<b>66</b>

Fonte: Sítio da Câmara dos Deputados, consultado em 20/12/2006

Desse modo, têm-se três Estados que, juntos, propuseram 28 projetos, ou seja, 42% do total de propostas apresentadas, demonstrando a importância que essa temática tem para estes Estados. Há ainda um grupo importante de Estados que propuseram propostas, ou seja, têm interesses em modificar o sistema em questão, mas que provavelmente não se vêem tão prejudicados como o grupo anterior. Este grupo envolve os Estados: Minas Gerais, com 5 propostas, Rio de Janeiro, com 4, Espírito Santo, Mato Grosso, Bahia e Ceará, com 3 propostas apresentadas cada, Goiás e Rio Grande do Norte, com 2 propostas cada, Santa Catarina, Paraíba, Pará e Tocantins, cada um com 1 proposta apresentada. Esse grande grupo de Estados, por sua vez, demonstra que, apesar de não serem os principais defensores de mudanças no sistema tributário, eles ainda buscam alterações, ainda acreditam que podem obter benefícios em um sistema diferente do atual.

E, por fim, apresenta-se o último grupo constatado na tabela 3: o grupo dos Estados que não buscam alterações no sistema tributário brasileiro, em especial ao que se refere ao ICMS. Nesse grupo encontram-se Amazonas, Acre, Roraima, Rondônia, Amapá, Piauí, Maranhão, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal, sendo que nenhum deles, no período de 1987 e 2006, ou seja, durante quase duas décadas, não apresentaram nenhuma proposição legislativa que visava à alteração constitucional do sistema tributário brasileiro. Ou seja, ainda que o sistema tributário seja repleto de distorções, gerando inúmeros custos econômicos e prejudicando a competitividade brasileira, há 12 entes federativos que não desejam a sua modificação. São Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que em geral encontraram grande dificuldade de industrializarem-se sem a concessão de incentivos tributários.



**Tabela 4 - Número de PECs tratando de ICMS ou Reforma Tributária apresentadas entre 1987 e 2006 por Região do autor do projeto**

<b>Região</b>	<b>Número de PECs apresentadas</b>
Sudeste	21
Sul	20
Nordeste	9
Centro-Oeste	5
Norte	2
Poder Executivo	9
<b>Total</b>	<b>66</b>

Fonte: Sítio da Câmara dos Deputados, consultado em 20/12/2006

Para permitir a comparação entre a quantidade de PECs apresentadas pelas macro-regiões do país, elaborou-se a tabela 4. Nela retrata-se o número de propostas que abordam ICMS ou reforma tributária apresentadas por parlamentares de cada região. Assim como nas demais, o Poder Executivo não foi enquadrado nessa classificação. Como se pôde perceber, a região Sudeste apresenta o maior número de congressistas que buscam mudanças: 21. Em seguida, aparece a região Sul, com 20 PECs apresentadas. As demais regiões, Nordeste, Centro Oeste e Norte, apresentam números consideravelmente menores: 9, 5 e 2 PECs apresentadas, respectivamente. Isso significa que as regiões Sudeste e Sul do país têm gerado mais parlamentares buscando mudanças nos temas tratados do que as demais, o que significa que as regiões Sudeste e Sul têm sido mais prejudicadas com as atuais regras do sistema tributário brasileiro do que as demais. Por outro lado, as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Nordeste são as mais beneficiadas com as regras vigentes e, por isso, teriam proposto menos projetos de alteração do *status quo*.

#### 5.2.4. Poder Judiciário

A condição de poder político do Judiciário decorre de sua capacidade de controlar os atos normativos dos demais poderes, especialmente as leis produzidas pelo parlamento ou os atos produzidos pelas unidades federadas, como no caso brasileiro. Essa função, conhecida como *judicial review* ou controle de constitucionalidade das leis, coloca o Judiciário em pé de igualdade com os demais poderes, exatamente naquela dimensão mais importante do sistema político: o processo decisório de estabelecimento de normas (leis e atos executivos) capazes de impor comportamentos (Arantes, 2004).

O sistema de controle de constitucionalidade brasileiro conta com o mecanismo de ação direta de inconstitucionalidade, patrocinada junto ao Supremo Tribunal Federal – STF, que pode anular ou ratificar a lei em si. Na lista de agentes legitimados a propor a ação direta de inconstitucionalidade estão a Mesa de Assembléia Legislativa (dos 27 Estados) e o governador de Estado (também dos 27 Estados).

Segundo Arantes (2004), uma das principais dimensões nas quais o STF tem atuado é a de tribunal da Federação, pela quantidade significativa de ações promovidas por governadores contra leis produzidas no próprio Estado, pelas Assembléias Legislativas, e atos de outros Estados concedendo benefícios fiscais não autorizados pelo Confaz.

Conforme os dados da tabela 5, apresentada a seguir, percebe-se que os governadores de Estado apresentaram parte significativa das Ações Direta de Inconstitucionalidade apresentadas no período entre 1989 e 2006. Ainda que no banco de dados do STF não conste as questões tratadas nas ADINs, pode-se acreditar que um número significativo das Ações propostas por governadores referem-se a decisões relativas a questões tributárias de outros Estados.

**Tabela 5 - Número de ADIN propostas entre 1989 e 2006 por governadores de Estado**

Ano	ADIN apresentadas	ADIN apresentadas por governadores
1989	159	55
1990	255	100
1991	232	57
1992	166	47
1993	162	39
1994	198	32
1995	211	61
1996	158	25
1997	206	60
1998	181	28
1999	189	48
2000	253	68
2001	209	58
2002	135	49
2003	289	66
2004	276	53
2005	266	53
2006	194	46
Total	3739 (100%)	945 (25%)

Fonte: Sítio do Superior Tribunal de Justiça, consultado dia 19/01/2007.

A recorrência dos Estados ao STF demonstra que regras, instituições formais não têm modelado o comportamento dos atores no subsistema do ICMS. Regras presentes na Constituição Federal têm sido violadas e atores que se sentem prejudicados pelo não cumprimento da ordem constitucional têm buscado outra forma de garantir o estabelecido pela lei. Assim, questões que deveriam ser solucionadas no Confaz são levadas ao Judiciário, judicializando questões de caráter político que dispõem de espaços específicos para tanto e generalizando a disputa interestadual para todos os espaços decisórios federais.

Isso demonstra que o Executivo federal não se pronuncia de forma contundente sobre a concessão de benefícios do ICMS, que o Congresso também não consegue gerar decisões que podem de fato alterar o funcionamento do ICMS e, que na busca por uma solução, Estados que se sentem lesionados recorrem ao Poder Judiciário para o equacionamento de casos específicos de disputa entre Estados. Esse fato coloca, portanto, o Supremo Tribunal Federal na condição indubitável de poder político do Estado, constituindo-se em uma instância relevante no subsistema de governo do ICMS.

#### **5.2.5. Identificando participantes do subsistema do ICMS**

Ao se levantar as Propostas de Emendas Constitucionais que trataram de reforma tributária ou ICMS no período de 1987 a 2006, percebeu-se que alguns autores apresentaram mais de uma proposta ao longo dos anos. Outros autores apresentaram apenas um projeto, mas participaram ativamente do processo de reformas tributárias consideradas nessa dissertação, conforme observado no capítulo 4. Alguns foram relatores de importantes matérias referentes ao ICMS, presidentes de comissões especiais referentes a essa temática e (ou) se tornaram governadores de seus Estados.

Essa seção visa a apresentar os nomes dos autores das PECs que trataram de ICMS ou reforma tributária nas duas últimas décadas e os nomes mais citados nos episódios relevantes para a compreensão do subsistema do ICMS, analisados no capítulo anterior. Busca-se, dessa forma, mapear os indivíduos envolvidos com a temática da reforma tributária, especialmente com o ICMS estadual, no país entre os anos de 1987 e 2006.

A tabela 6 retrata todos os 48 autores que apresentaram as 66 PECs referentes a reforma tributária ou ICMS entre 1987 e 2006. Destes, 9 autores apresentaram mais de uma proposta no período tratado, enquanto que 39 autores apresentaram apenas 1 PEC cada um. O Poder Executivo apresentou 9 PECs, Bismarck Maia e Rogério Silva apresentaram 3 PECs cada um, Max Rosenmann, Ronaldo Cezar Coelho, Francisco Horta, José Coimbra, Victor Faccioni e Luiz Carlos Hauly, apresentaram 2 PECs cada um e os demais apresentaram 1 proposta cada.

**Tabela 6 - Número de PECs tratando de ICMS ou Reforma Tributária apresentadas entre 1987 e 2006 por autor do projeto**

<b>Autor</b>	<b>Número de projetos apresentados</b>
PODER EXECUTIVO	9
BISMARCK MAIA - PSDB - CE	3
ROGÉRIO SILVA - PPS/MT.	3
MAX ROSENMANN - PMDB/PR.	2
RONALDO CEZAR COELHO - PSDB/RJ.	2
FRANCISCO HORTA - PFL/MG.	2
JOSE COIMBRA - PTB/SP	2
VICTOR FACCIONI - PDS/RS.	2
LUIZ CARLOS HAULY - PMDB /PR	2
FRANCISCO TURRA - PP-RS	1
RENATO CASAGRANDE- PSB-ES	1
OSVALDO REIS - PMDB-TO	1
YEDA CRUSIUS PSDB-RS	1
ARNALDO FARIA DE SÁ - PTB/SP	1
IRINY LOPES PT-ES	1
PROF. RAQUEL TEIXEIRA - PSDB-GO	1
AUGUSTO NARDES - PP-RS	1
GIACOBO - PPS/PR	1
EDSON DUARTE - PV/BA.	1
LEONARDO PICCIANI - PMDB/RJ.	1
ROBERTO ARGENTA - PHS/RS.	1
ARMANDO ABÍLIO - PSDB/PB.	1
PAULO LIMA - PMDB/SP.	1
GUSTAVO FRUET - PMDB/PR.	1

PAULO JOSÉ GOUVÊA - PL/RS.	1
RUBENS FURLAN - PPS/SP.	1
ANTONIO CARLOS MAGALHÃES - PFL/BA.	1
BETINHO ROSADO - PFL/RN	1
MARCOS CINTRA - PL/SP.	1
LUCIANO PIZZATTO - PFL/PR.	1
POMPEO DE MATTOS - PDT/RS.	1
RUBEM MEDINA - PFL/RJ.	1
MARCUS VICENTE - PSDB/ES.	1
VALDEMAR COSTA NETO - PL/SP.	1
SERAFIM VENZON - PDT/SC	1
RENAN KURTZ - PDT/RS	1
MARCONI PERILLO - PSDB/GO.	1
JAIME MARTINS - PFL/MG	1
CUNHA LIMA - PSDB/SP.	1
UBALDINO JUNIOR - PSB/BA.	1
ELCIONE BARBALHO - PMDB/PA.	1
LUIS ROBERTO PONTE - PMDB/RS.	1
SAID FERREIRA - PMDB-PR	1
ANTONIO CARLOS MENDES THAME PSDB - SP	1
GERMANO RIGOTTO - PMDB-RS	1
GARIBALDI ALVES FILHO - PMDB/RN.	1
EDMAR MOREIRA - PRN/MG.	1
CHICO HUMBERTO - PST/MG	1
<b>TOTAL</b>	<b>66</b>

Fonte: Sítio do Superior Tribunal de Justiça, consultado dia 19/01/2007.

A lista apresentada, portanto, aponta congressistas envolvidos com a temática tributária no período citado. Nela, destacam-se alguns proponentes pela atuação em seus Estados que, por isso, relacionam-se com a temática do ICMS estadual. Yeda Crusius, Marconi Perillo, Germano Rigotto e Garibaldi Alves Filho, por exemplo, tornaram-se governadores estaduais. Antônio Carlos Magalhães, por sua vez, foi governador da Bahia e por muito tempo foi a mais forte figura política de seu Estado. Já

Luis Roberto Ponte tornou-se Secretário de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais do Rio Grande do Sul.

Outros parlamentares presentes na tabela 6 destacam-se pela relação com temáticas tributárias no Congresso Nacional. O Deputado Luiz Carlos Hauly, por exemplo, era estratégico à base governista no governo FHC, com prestígio na área tributária, ocupando posição de destaque durante a reforma tributária desse governo. Foi titular da Comissão Permanente da PEC 175/1995, durante o governo FHC e também Terceiro Vice-Presidente da Comissão Permanente que examinou a proposta de reforma tributária do governo Lula.

O Deputado Mussa Demes, por sua vez, não propôs nenhuma PEC voltada para a reforma tributária, não tendo o seu nome listado na tabela 6, mas teve atuação de destaque tanto no governo FHC como no governo Lula no que se refere a essa temática. Foi o relator da proposta de reforma no governo FHC e foi o presidente da Comissão Especial que tratou da reforma tributária na Câmara durante o governo Lula.

O Deputado Antônio Kandir, Ministro do Planejamento e Orçamento entre 1996 e 1998, também se destacou no governo FHC na área tributária, sendo responsável na época pela criação da Subcomissão da Reforma Tributária na Câmara e pela posterior promulgação da Lei Kandir.

Pedro Parente, Chefe da Casa Civil, Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão no governo FHC, Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda e Presidente do Confaz durante a reforma tributária desse governo, também teve uma atuação destacada, tendo sido responsável pela Proposta Parente, uma PEC alternativa à PEC 175/1995, que teve grande apoio do governo federal à época.

No governo Lula, alguns parlamentares que já tinham contato com questões tributárias no governo FHC continuaram atuando na área no governo Lula, como Luiz Carlos Hauly e Mussa Demes. O deputado petista Virgílio Guimarães (PT-MG), por sua vez, destacou-se como relator da reforma tributária no governo Lula na Câmara, sem exibir um histórico de atividades parlamentares em questões tributárias.

Percebe-se, assim, que alguns nomes permanecem envolvidos com a temática tributária ao longo dos anos, mesmo com a mudança de governos. Essa constatação torna mais latente a necessidade de se analisar a política tributária no Brasil sob o enfoque de subsistemas políticos. Conforme constatado, há na área tributária indivíduos atuando em função do conhecimento e (ou) interesses materiais que possuem. Observa-se no subsistema o predomínio de atores de natureza burocrática e institucional dentre os atores mais destacados nos episódios analisados. Deve-se destacar, por fim, que o subsistema do ICMS é dinâmico, sujeitando-se às mudanças de governos, podendo novos atores ingressar na arena, assim como antigos e importantes atores podem sair do subsistema ou ter sua atuação diminuída no mesmo. No entanto, a entrada e saída de atores se dá de forma gradual, não havendo uma exclusão completa de atores entre um episódio e outro. Isso ocorre em razão da complexidade técnica envolvida nas questões tributárias e do conhecimento que os atores do subsistema em geral acumulam, trazendo ganhos informacionais para as discussões acerca das matérias tributárias.

### **5.3. Agrupando os atores: comunidades, redes ou coalizões?**

A partir da seção anterior, verificou-se que são inúmeros os atores em interação no subsistema de governo do ICMS. Alguns deles comportam-se tanto como



atores quanto como arenas de interação de outros participantes. Por isso, essa seção tem como objetivo reunir os atores e classificar seus agrupamentos, de forma a facilitar a compreensão do subsistema em questão, buscando analisá-lo sob os diversos modelos de subsistemas tratados no capítulo 2.

**Quadro 1 - Atores do subsistema do ICMS divididos por modelos analíticos \***

<b>Comunidade de política pública</b>	<b>Rede de política pública</b>
↓ Conexão entre atores: conhecimento	↓ Conexão entre atores: interesse material
Ministério da Fazenda	Governadores de Estado
Confaz	Senadores
Secretaria de Receita Federal	Deputados
IPEA	Confederação e Federações da Indústria
Universidades	Indústrias e empresas
Secretarias da Fazenda dos Estados	

\* O quadro não apresenta exaustivamente todos os atores presentes no subsistema. Além disso, a presença de um ator em uma coluna não significa que ele não possui o elemento de conexão da outra, mas apenas que aquele elemento da coluna em que ele está localizado se apresenta de forma preponderante.

Primeiramente, deve-se destacar que esses modelos (triângulos de ferro, redes de políticas públicas, comunidades de políticas públicas e outros) constituem-se em tipos ideais e não necessariamente são encontrados puros na realidade, de maneira que eles não são excludentes entre si. No que se refere ao subsistema do ICMS, constatou-se que há uma comunidade de política pública que envolve o tema. Por se remeter a questões específicas e técnicas, um grande número de especialistas e de organizações voltadas para o tema tributário e econômico estão envolvidos nesse subsistema. O que as conecta é em

grande parte o conhecimento que detêm e produzem, constituindo-se o mesmo em um importante recurso controlado, influenciando o subsistema do ICMS principalmente nos períodos de reformas tributárias.

No entanto, há também um significativo número de participantes que estão envolvidos na área por exibirem não apenas conhecimento acerca do ICMS e do sistema tributário. Muitos atores possuem também interesses materiais e ligam-se entre si por isso. Os recursos controlados por esses atores em geral envolvem além do conhecimento sobre o tema. Envolvem aspectos materiais, geralmente financeiros, como a arrecadação de um Estado ou um incentivo recebido por uma empresa; e aspectos políticos, pois percebeu-se que a maioria dos atores que possuem interesses materiais nesse subsistema são os que ocupam também posições políticas de destaque. Pode-se dizer então que esses atores formam uma rede de política pública no referido subsistema. Além disso, pode-se afirmar que os participantes que possuem interesses materiais no subsistema em geral possuem conhecimento sobre o tema, mas aqueles que possuem conhecimento não necessariamente possuem interesses relativos ao ICMS. No quadro a seguir, estão citados os atores que pertencem ao subsistema do ICMS, diferenciados pelo interesse material e conhecimento e, conseqüentemente, pelo modelo analítico que mais se aplica à compreensão de sua atuação.

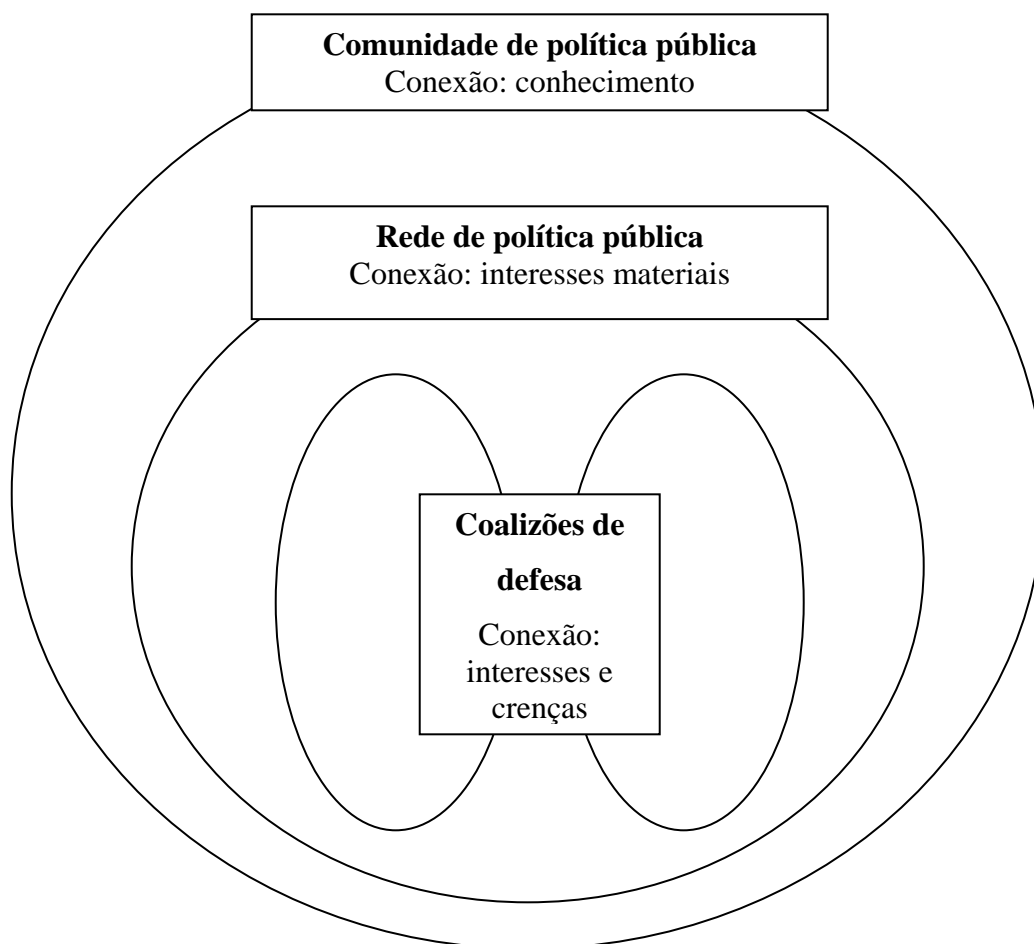
**Quadro 2 - Coalizões de defesa presentes no subsistema do ICMS**

<p align="center"><b><u>Coalizão de Estados menos industrializados</u></b></p>	<p align="center"><b><u>Coalizão de Estados mais industrializados</u></b></p>
<p align="center"><b>Interesse</b></p>	<p align="center"><b>Interesse</b></p>
<p>Manter ICMS estadual para conceder benefícios fiscais e atrair investimentos para seus territórios, que naturalmente não os atraem.</p>	<p>Unificar o ICMS, de forma que atrairão investimentos naturalmente, sem ter que conceder benefícios fiscais e reduzir suas arrecadações.</p>
<p align="center"><b>Principais atores</b></p>	<p align="center"><b>Principais atores</b></p>
<p>- Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que compuseram no governo Lula o G20, o bloco dos Estados que se consideravam prejudicados com a reforma.</p> <p>- Em especial, os Estados que não propuseram mudanças tributárias: AM, AC, RR, RO, AP, PI, MA, PE, AL, SE, MS e DF (tabela 2).</p>	<p>- Estados das regiões Sul e Sudeste, que defenderam durante os últimos governos a necessidade de mudar o sistema tributário, principalmente o funcionamento do ICMS.</p> <p>- Em especial, os Estados que mais propuseram projetos de alteração constitucional tratando do sistema tributário ou do ICMS: RS, SP, PR (tabela 2).</p>
<p align="center"><b>Discurso/crença</b></p>	<p align="center"><b>Discurso/crença</b></p>
<p>O Estado central deve possibilitar o desenvolvimento dos Estados federados menos desenvolvidos, ainda que isso envolva a manutenção da coletividade em uma situação subótima.</p>	<p>O Estado central deve harmonizar as práticas tributárias dos entes federativos, diminuir os conflitos interestaduais e levar o país como um todo para uma situação melhor.</p>

Dentre os atores que possuem claramente interesses materiais na temática do ICMS, percebe-se ainda que eles podem se agrupar de diversas formas. A maneira mais proeminente de agrupamento percebida nos dados levantados é a que ocorre entre Estados mais e menos industrializados no que se refere à defesa da autonomia estadual na definição de alíquotas e incentivos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e à defesa da uniformização do ICMS, que o torna um imposto federal. Os Estados com menores condições de atraírem investimentos em geral defendem a manutenção do ICMS estadual como forma de se gerar desenvolvimento para os mais pobres. Já os Estados federados com mais atrativos defendem a necessidade de o Estado central atuar de forma neutra, coordenando as ações dos entes federativos e preocupando-se em gerar o benefício da coletividade. Percebe-se aí a existência de duas possíveis coalizões de defesa no que se refere à unificação do ICMS, pois além de possuírem interesses antagônicos, elas possuem discursos ideológicos claros ao os defenderem, ainda que essa pesquisa não possibilite reconhecer nessas coalizões a existência de sistemas de crenças consolidados.

Assim, pode-se notar a existência de três tipos de agrupamentos entre os atores do subsistema do ICMS: comunidade de política pública, rede de política pública e coalizões de defesa. Para que se possa visualizar melhor esses relacionamentos, construiu-se a figura 1.

**Figura 1 - Modelos de agrupamento de atores verificados no subsistema do ICMS**



#### **5.4. Subsistema do ICMS: considerações finais**

Constatou-se na presente dissertação que o subsistema do ICMS possui especificidades importantes. A maioria de seus participantes ativos detém conhecimento técnico sobre o tema e são organizações ou indivíduos ocupando posições políticas de destaque, como governadores, deputados, ministros de Estado, dentre outros. Além disso, modificações significativas no sistema tributário requerem alterações constitucionais, o que

torna as mudanças mais custosas. Pela análise dos dados levantados, percebeu-se que alguns participantes se comportam como atores em si, mas também atuam como instâncias de negociação, na qual se localizam outros múltiplos atores, como é o caso do Executivo.

No que se refere à atuação dos participantes do subsistema, por sua vez, nota-se que ela está condicionada pelos diversos elementos do arranjo político-institucional brasileiro. Percebe-se que o sistema tributário brasileiro está sujeito à dependência da trajetória, posto que regras definidas na reforma tributária de 1967 ainda condicionam as decisões atuais. Pode-se dizer que instituições definidas ao longo dos anos cristalizaram uma estrutura de poder em torno do sistema tributário brasileiro difícil de mudar, pois os beneficiados por essa ordem detêm significativa influência sobre as alterações realizadas nesse setor. São em geral governadores de Estado e parlamentares que atuam como pontos de veto (*veto players*) às mudanças no sistema tributário brasileiro, em especial às que se referem ao ICMS.

De uma maneira geral, os diversos atores envolvidos no subsistema do ICMS se apresentam de forma fragmentada. A discussão da reforma do sistema tributário envolve posições conflitantes entre os diversos atores, marcadas pela aversão ao risco de perda de receita das partes interessadas. Ainda assim, pôde-se aplicar os modelos de comunidade de política pública, de rede de política pública e de coalizão de defesa na análise da interação dos atores do subsistema estudado, o que contribui para a compreensão da temática tributária no Brasil.

## **6. CONCLUSÕES**

A presente dissertação teve como objeto de estudo o subsistema de governo do ICMS, tratando as regras e os atores envolvidos na formulação e no processo decisório de medidas referentes a esse imposto no Brasil. O objetivo do estudo foi analisar esse subsistema de forma a possibilitar a compreensão de seu funcionamento, de sua dinâmica de atuação, da forma na qual as decisões são tomadas. Buscou-se abordar a estrutura que envolve o ICMS no Brasil sob as perspectivas da ciência política, levando-se em conta as instituições que determinam o funcionamento do sistema tributário no Brasil e a estrutura de poder produzida por elas, bem como a dinâmica de relacionamento entre os atores que se apresentam no subsistema.

Para realizar o trabalho, partiu-se da noção de que uma política pública é um processo no qual múltiplas decisões são tomadas por múltiplos atores. Com essa perspectiva, deixou-se de lado a visão de que as políticas públicas resultariam das decisões do Estado enquanto um ator único e racional, com objetivos e interesses claros a serem perseguidos. As decisões relativas a políticas públicas não são tomadas de forma isolada, havendo muitos atores, agências, departamentos e grupos influenciando o subsistema de governo que envolve o ICMS no Brasil. Desse modo, não haveria objetivos estatais e sim um conjunto de interesses departamentais agregados que levariam às decisões finais e às políticas públicas do governo. Além disso, o governo federal seria incapaz de lidar com a

complexidade de todos os problemas e as políticas públicas seriam formuladas e executadas em redes de atores, não simplesmente na burocracia do Estado.

O conceito de subsistema adotado supõe que determinadas áreas de políticas públicas possuem lógicas e estruturas de decisão específicas com a presença de atores que interagem na formulação e implementação de políticas do setor. O subsistema de governo envolve tanto a concepção de que há uma área de política pública, no caso a que se refere ao ICMS, que condiciona a interação dos participantes, como a concepção de que existe um conjunto de indivíduos envolvidos na tomada de decisões relativa ao tributo. Assim, uma política pública envolveria um conjunto de elementos em interação ao longo do tempo e a busca pela solução de um problema seria contenciosa e sujeita a uma variedade de pressões, minimizando as possibilidades de tomada de decisão racional.

Essa abordagem converge com o enfoque neoinstitucionalista, também utilizado neste trabalho. Sob esse enfoque teórico, os indivíduos são racionais, apresentando preferências consistentes. A agregação de preferências individuais, porém, não produziria escolhas coletivas racionais, resultando em equilíbrios socialmente subótimos. As instituições, por sua vez, seriam as regras, leis, procedimentos, normas, arranjos institucionais e organizacionais que constituem a estrutura de incentivos com a qual os atores se deparam e que constroem o comportamento humano, de modo a explicar os resultados do mesmo. Assim, as instituições de uma sociedade poderiam conduzir ao comportamento colaborativo dos atores, sendo a consideração delas fundamental para a análise de um subsistema de políticas públicas.

Para se compreender, portanto, o subsistema do ICMS no Brasil, foi necessário a consideração das regras que modelam o comportamento dos agentes envolvidos nas diferentes instâncias de governo, bem como o ambiente político-



institucional no qual eles interagem. Conforme apontado ao longo da dissertação, algumas instituições brasileiras dificultam o alcance da coordenação e cooperação entre entes federativos e organizações governamentais. O desenho federativo adotado no Brasil, principalmente o que se refere à autonomia dos Estados para a criação de tributos conforme suas necessidades locais, aliado às desigualdades regionais, tornam freqüente a ocorrência de competição tributária interestadual, reduzindo as chances de haver cooperação entre os entes federados do país.

A guerra fiscal entre Estados permite ganhos regionais pontuais, mas gera uma situação coletivamente perversa. Pode ser modelada como uma dilema do prisioneiro em que os jogadores, motivados por seus interesses individuais e sem dialogarem entre si, tomam decisões que produzem uma situação pouco satisfatória para todos os envolvidos. Situação esta que poderia ser consideravelmente melhor, caso a ação dos atores fosse coordenada e cooperativa.

Para sistematizar a análise do subsistema do ICMS, optou-se pela seleção e descrição de alguns eventos de destaque nesse subsistema: episódios de guerra fiscal entre Estados e processos de tentativas de mudanças nas regras do ICMS. Quanto à competição tributária entre Estados, foram examinados três eventos marcantes nos últimos anos: o caso Ford, que opôs Bahia e Rio Grande do Sul, as vitórias de São Paulo no caso da indústria aeronáutica e da lei de informática e o caso de 2004, no qual São Paulo se opôs ao Distrito Federal, Goiás e outros Estados. Quanto às reformas tributárias implementadas ou que se tentou implementar nos últimos anos, foram abordados quatro momentos históricos distintos: a Assembléia Constituinte, a Revisão Constitucional de 1993, a proposta de reforma no governo FHC e a proposta de reforma no governo Lula. Ao todo, foram 7

eventos descritos que possibilitaram um entendimento de como se estabelecem as questões nesse setor e de como seus atores têm se comportado e as influenciado.

No que se refere à ocorrência da competição tributária interestadual, verificou-se que regras informais competitivas predominam no processo político relativo ao ICMS no Brasil, de forma que a ineficiência das instituições se perpetua e a ausência de mecanismos de *enforcement* das regras contribui para a competição entre Estados federados. Os custos de transação para se promover a mudança institucional no caso do ICMS, bem como os custos de se estabelecer mecanismos de imposição de regras nessa área, são muito altos, inibindo a cooperação entre os interessados. Constatou-se que as instituições tributárias brasileiras referentes a esse tributo são ineficientes e desenvolveram uma trajetória inerentemente difícil de ser alterada. A estrutura existente criou organizações e grupos com interesses nos constrangimentos vigentes que modelam o subsistema estudado de acordo com seus interesses e objetivos.

Com base nas reflexões produzidas, pode-se dizer que a guerra fiscal enfraquece a coletividade, mas não atinge necessariamente o governo federal. Por essa razão, acredita-se que a reforma tributária voltada para a modificação do funcionamento do ICMS ainda não alcançou a agenda de prioridades do governo brasileiro nem está próxima de alcançar. A competição interestadual gera malefícios significativos, mas o Executivo federal tem conseguido se beneficiar da situação, pois o fenômeno acabou por deixar os Estados ainda mais dependentes dos recursos transferidos pela União. Com a multiplicação das contribuições sociais, que se constituem em tributos que não possuem parcela de sua arrecadação definida constitucionalmente a ser transferida para Estados e municípios e que passaram a ser as principais fontes de recursos da União nos últimos anos, o governo passou a deter grande poder de influência sobre os Estados. Em decorrência disso, os

Estados precisam negociar com o governo federal a aprovação de medidas que garantam uma parcela maior dessas contribuições nos repasses realizados pela União aos entes federativos.

A consequência disso foi o surgimento de repasses de contribuições sociais como moeda de troca do governo federal nas negociações com os governadores de Estado. Essa moeda, no entanto, tem sido utilizada pelo Executivo federal para se conseguir apoio para os projetos e programas de interesse político-partidário do governo federal e não para promover uma estrutura mais ordenada e mais propícia para o desenvolvimento do país. Com esses artifícios, aprofundou-se a dependência dos Estados em relação à União e o governo federal não tem estado suficientemente comprometido para se engajar na melhoria desse equilíbrio subótimo. Ao contrário, o governo federal passou a deter mais controle sobre os entes federativos, tornando mais interessante para governadores de Estado não fazer oposição ao governo federal e também não incentivar suas bancadas estaduais no Congresso Nacional contra o partido do presidente da República. Assim, o governo federal conseguiu um mecanismo de coordenação dos Estados favorável à sua atuação.

Em decorrência disso, verifica-se em geral os governadores apoiando o governo federal para obterem as necessárias complementações às receitas de seus Estados e o governo federal não se engajando na promoção de mudanças na atual estrutura federativa, que boa parte dos governadores não deseja. O equilíbrio resultante daí não é o desejado socialmente, mas tem servido para acomodar os interesses da maior parte dos envolvidos. Ainda que a ordem federativa no Brasil continue instável e incompleta, conforme se constata com a ocorrência predatória da guerra fiscal, há um equilíbrio entre as partes e o todo (mesmo não sendo ele nem eficiente, nem duradouro), que produziu uma estrutura de

organizações e indivíduos com interesses na manutenção dessa ordem, o que atrapalha a aprovação de medidas que aprimorem o sistema tributário no Brasil.

Os atores envolvidos na tomada de decisão referente ao ICMS em geral, antes de se preocuparem com o desenvolvimento de suas regiões e com a provisão de bens públicos, preocupam-se com a geração de verbas e empregos a indivíduos que venham a garantir sua sobrevivência política no futuro. As decisões referentes ao ICMS têm sido tomadas por atores políticos mais preocupados com fatores que podem garantir sua permanência no poder do que em gerar mudanças estruturais e necessárias ao país, perpetuando deformações tributárias e afastando o sistema tributário brasileiro de um arcabouço institucional adequado para o crescimento e desenvolvimento econômico.

Concluiu-se, portanto, que o subsistema do ICMS é marcado por instituições que geram um equilíbrio pouco favorável para a cooperação dos atores, levando a uma situação para os Estados e o país como um todo aquém do desejável. Além das regras atuais serem ineficientes, elas cristalizaram uma estrutura de interesses difícil de ser revertida, que só se modifica lenta e incrementalmente. Os atores em interação no subsistema do ICMS possuem poucos incentivos para modificarem seus comportamentos e decisões nesse setor.

Quanto à articulação dos atores, constatou-se que eles podem ser agrupados conforme diversos modelos de subsistemas de governo. Percebeu-se a existência de uma comunidade de política pública, com atores compartilhando conhecimento sobre a área em questão; de uma rede de política pública, ao se verificar a existência de atores que, além de conhecimento, ligam-se entre si em função dos interesses materiais que compartilham em relação ao ICMS; e de coalizões de defesa, nas quais alguns atores apresentam

conhecimento, interesses comuns, bem como um discurso baseado no papel que deveria ter o governo central nesse subsistema.

No tocante à dinâmica de atuação dos atores, concluiu-se que os Estados têm um grande destaque no subsistema, por serem eles os provocadores da guerra fiscal e as principais vozes nos processos de reforma tributária que trata o ICMS. No entanto, mesmo que detenham interesses comuns e crenças similares, podendo compor uma coalizão de defesa, eles não têm sido fortes o suficiente para definir de fato a política oficial do ICMS. Certamente alguns grupos de Estados conseguem em alguns momentos pressionar o subsistema de forma mais significativa que em outros. No entanto, nenhuma coalizão conseguiu dominar o subsistema do ICMS, pois o governo federal é certamente o ator que exerce a maior influência nesse contexto.

Assim, pode-se dizer que as decisões resultantes da interação de atores no subsistema não é a ideal para nenhum dos grupos que nele se apresentam. A política ali gerada compõe-se da pressão que as diversas coalizões, redes e grupos exercem, mas compõe-se principalmente da decisão do Executivo federal de não atuar, de não se engajar de fato na defesa de mudanças e aprimoramentos no setor. Essa decisão do governo federal em relação ao subsistema do ICMS torna a política relativa à temática mais próxima dos interesses do Executivo federal do que dos interesses de quaisquer grupos de atores existentes.

Por fim, deve-se dizer que os dados levantados e a análise realizada nesse trabalho reforçam a idéia de que a consideração dos traços básicos do subsistema do ICMS, ou seja, da forma na qual seus atores interagem, do funcionamento das instâncias nas quais se produzem as decisões referentes a esse imposto e das regras que modelam seus resultados, é fundamental para a compreensão do sistema tributário brasileiro e das

probabilidade de se reformá-lo. Além disso, as conclusões trazidas por essa dissertação abrem espaço para outras pesquisas ao apontar a existência de redes e coalizões e a posição central do Executivo federal no subsistema de governo que envolve o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços no Brasil, contribuindo também para a reflexão acerca do papel do Estado perante a competição tributária interestadual que tem ocorrido no país.

## **7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ABRUCIO, Fernando Luiz Abrucio. *Os barões da federação*. In REVISTA LUA NOVA, Nº 33, 1994.
- AFFONSO, Rui B. A. & SILVA, Pedro L. B, organizadores. *Reforma tributária e Federação*. São Paulo. FUNDAP. 1995.
- AFONSO, José R. R. & Varsano. Reforma tributária: sonho e frustrações. In GIAMBIAGI, Fabio & REIS, José G. & URANI, André, organizadores. *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 2004.
- AFONSO, José R. R. & ARAUJO, Érika A. & REZENDE, Fernando & VARSANO, Ricardo. *A tributação brasileira e o novo ambiente econômico: a reforma tributária inevitável e urgente*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.7. n. 13, Junho, 2000.
- AGUIRRE, Basília M. B. & MORAES, Marcos R. Questão federativa no Brasil: um “estado das artes” da teoria. In: Revista de Economia Política, vol. 17, nº 1 (65), janeiro-março, 1997.
- ALBAGLI, Sarita e MACIEL, Maria Lucia. Capital social e desenvolvimento local. Em: LASTRES, Helena M. M. & CASSIOLATO, José Eduardo & MACIEL, Maria Lucia. *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro. Relume Dumará: UFRJ. 2003.
- ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. *Federalismo e Política Fiscal: relações fiscais na federação brasileira*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política, UnB, 2000.
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003.
- ANASTÁSIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. Em AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Otávio. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung ; São Paulo : Fundação Unesp; 2004.
- ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a Justiça e a Política. Em AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Otávio. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung ; São Paulo : Fundação Unesp; 2004.
- ARNOLD, Douglas R. *The logic of congressional action*. New Haven, Yale University Press, 1990.
- ARRETICHE, Marta e RODDEN, Jonathan. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. Em *Dados*, 2004, vol.47, no.3, p.549-576.
- BACHA, Edmar Lisboa. *Elementos para uma economia política das reformas do governo Lula*. In Revista de Economia Política. Volume 24, nº 1 (93), janeiro-março 2004.

- BANDEIRA, Pedro Silveira. Mesorregiões como escala para políticas regionais: articulação de atores e gestão territorial. Em: DINIZ, Clélio Campolina & CROCCO, Marco. *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2006.
- BIRKLAND, T. A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. London: M. E. Sharpe, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Dicionário de política*, Brasília; Editora UnB, 2002.
- BÖRZEL, T. A. *What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance*(\*)European Integration online Papers (EIoP) Vol. 1 (1997) N° 16; Disponível em : <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>
- BOTHE, Michael. *Federalismo: um conceito em transformação histórica*. In: *O Federalismo na Alemanha*. São Paulo, Konrad-Adenauer, 1995.
- CINTRA, Antônio Otávio e LACOMBE, Marcelo Barroso. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da ciência política. Em AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Otávio. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung ; São Paulo : Fundação Unesp; 2004.
- COLISTETE, Renato Perim. *O desenvolvimentismo cevalino: problemas teóricos e influências no Brasil*. Em *Estud. av.* vol.15 no.41 São Paulo Jan./Apr. 2001.
- DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-1995*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- DIXIT, Avinash K. *The making of economic policy: a transaction cost politics perspective*. Cambridge. The MIT Press. 1996.
- DULCI, Otávio Soares. *Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, nº 18: 95-107. Jun. 2002.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1999.
- FRANÇA, Étienne Figueiredo. *Coalizões de advocacia na formulação da política de controle de drogas ilícitas no Brasil, no período 1998/2000*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2002.
- GOLDSMITH, S & EGGERS, W. D. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Brookings Institution Press, 2004.
- HAZLEHURST, D. *Networks and policy making: from theory to practice in Australian social policy*. Discussion Paper No.83 July, 200.1
- KAUFMAN, Robert R. *A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas*. in *REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO*, 49, número 1. Brasília, ENAP, 1998.
- KEECH, William R. *Economic politics: the costs of democracy*. Cambridge. Cambridge University Press. 1995.
- LEMGRUBER, Andréa. *A competição tributária em economias federativas: aspectos teóricos, constatações empíricas e uma análise do caso brasileiro*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Economia, UnB, 1999.
- LIMONGI, Fernando. *O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente*. in *BOLETIM INFORMATIVO BIBLIOGRÁFICO DA ANPOCS*. Rio de Janeiro, nº 37, 1º semestre de 1994.



- LOUREIRO, Maria Rita & ABRUCIO, Fernando Luiz. *Política e reformas fiscais no Brasil recente*. In Revista de economia política. Volume 24, nº 1 (93), janeiro-março 2004.
- MELO, Marcus André. *O jogo das reformas: a política da reforma constitucional de 1993/96*. In REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, nº 33, ano 12, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2002.
- \_\_\_\_\_. *O leviatã brasileiro e a esfinge Argentina: os determinantes institucionais da política tributária*. In Revista Brasileira de Ciências Sociais. Volume 20, número 58, junho de 2005.
- MELO, Marcus André & AZEVEDO, Sergio. *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social*. Brasília, ENAP, 1998. (Cadernos ENAP, nº 15).
- MONTEIRO, Jorge Vianna. *Lições de economia constitucional brasileira*. Rio de Janeiro. Editora FGV. 2005.
- MONTORO FILHO, André Franco. Federalismo e reforma fiscal. In Revista de Economia Política. Volume 14, nº 3, julho-setembro, 1994. Editora Nobel.
- \_\_\_\_\_, *As regras do jogo: o plano real: 1997 – 2000*. Rio de Janeiro. Editora FGV. 2002.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Understanding the process of economic change*. Princeton University Press. 2005.
- NUNES, Ricardo da Costa & NUNES, Selene Peres Peres. *Revenue sharing: a problem of federalism in Brazil*. In Revista de Economia Política, Volume 20, nº 4 (80), outubro-dezembro, 2000. Editora 34.
- O'TOOLE, L. J & MÉIER, K. J. *Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking*. International Conference on Governance, Public Management, and Performance, Barcelona, Spain, 4-5 October 2002.
- PEIXOTO, João Paulo M. *Washington dissensus: in search for the proper role of the state in Brazil after a decade of structural reforms*. In Working Papers Series, n. 259. Washington, DC., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- \_\_\_\_\_, *Ideologia, pragmatismo e reforma do Estado*, in João Paulo M. Peixoto (org.) *Reforma e modernização do Estado: aspectos da experiência brasileira recente*. Sobral, Edições UVA, 2000.
- PEREIRA, Carlos. *Why have brazilian legislators decided to “clean up their sidewalks”?* HANDBOOK OF GLOBAL POLITICAL POLICY. Nova York, 1996.
- PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions and social analysis*. Princeton University Press, 2004.
- PLOTT, Charles. *Will economics become an experimental science?* SOUTHERN ECONOMIC JOURNAL, 57. 1991.
- PRADO, Sérgio & CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. *A Guerra Fiscal no Brasil*. São Paulo. FUNDAP. Brasília. IPEA. 2000.
- REGO, Antonio Carlos Pojo do & Peixoto, João Paulo M. *Fundamentos do Estado e do governo*. In *A política das reformas econômicas no Brasil*. Editora Expressão e Cultura, 1998.
- REZENDE, Fernando. *Federalismo fiscal no Brasil*. In Revista de Economia Política. Volume 15, nº 3 (59), julho-setembro 1995.
- \_\_\_\_\_. *Federalismo fiscal: novo papel para estado e municípios*. 1997.

- RICHARDSON, Roberto Jarry & Colaboradores. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo, Editora Atlas, 1999.
- SABATIER, PAUL e JENKENS-SMITH, HANK. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment". In: *Theories of the Policy Process*. Edited by Paul A Sabatier, New York: Westview Press, 1999.
- SADEK, Maria Tereza Sadek. *O pacto federativo em questão*. In REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, Vol.15, nº 42. São Paulo, 2000.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. *Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente*. In DADOS: Revista de Ciências Sociais, vol 40, nº 3 1997.
- SOARES, Márcia Miranda. *Federação, democracia e instituições políticas*. In REVISTA LUA NOVA, Nº 44, 1998.
- SOUZA, Celina. *Assembléias legislativas e Câmaras de vereadores: o papel das instituições subnacionais no entendimento da democracia brasileira*. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol.15, nº 42, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do Federalismo e da descentralização*. In DADOS: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças*. In DADOS: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Vol. 41, nº 3, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais*. In DADOS: Revista de Ciências Sociais, vol 46, nº 2, 2003.
- \_\_\_\_\_ & CARVALHO, Inaiá M. M. *Reforma do Estado, descentralização e desigualdades*. In REVISTA LUA NOVA, Nº 48, 1999.
- STEPAN, Alfred. *Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos*. In: DADOS: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Vol. 42, nº 2, 1999.
- TSEBELIS, George. *Processo decisório em sistemas políticos: veto players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo*. In REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, vol 12, nº 34, 1997.
- VARSANO, Ricardo. *Tributação cumulativa: distorção a erradicar*. IPEA, Boletim conjuntural nº 53, 2001.
- \_\_\_\_\_. *A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. IPEA, Texto para discussão nº 500. Rio de Janeiro, 1997.
- WERNECK, Rogério L. F. *Reforma tributária: urgência, desafios e descaminhos*. 2002.
- YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3ª edição. Porto Alegre. Editora Bookman. 2005.

## ARTIGOS DE JORNAIS:

FOLHA DE SÃO PAULO, *FHC, Malan e Martus Tavares finalizam pacote tributário em Brasília*, 28/06/2001.

FOLHA DE SÃO PAULO, *Estados rejeitam projeto do governo para unificar ICMS*, 07/07/2001.

FOLHA DE SÃO PAULO, *Reforma tributária de Lula tem duas versões*, 02/04/2003.

FOLHA DE SÃO PAULO, *Reforma tributária de Lula tem duas versões*, 02/04/2003.

FOLHA DE SÃO PAULO, *Tributaristas dizem que reforma de Lula é tímida e beneficia os Estados*, 18/04/2003.

FOLHA DE SÃO PAULO, *Para Alckmin, clima entre estados “nunca foi tão tenso”*, 02/10/2003.

FOLHA DE SÃO PAULO, *Piva chama reforma de “perversão fiscalista”*, 02/10/2003.

FOLHA DE SÃO PAULO, *Governo estuda trocar incentivo fiscal por verba*, 03/10/2003.

FOLHA DE SÃO PAULO, *Aécio repele acordo entre Senado e governo Lula*, 03/10/2003.

FOLHA DE SÃO PAULO, *Amir Lando diz que Câmara desfigurou tributária e gerou discórdia federativa*, 05/10/2003.

FOLHA DE SÃO PAULO, *Especialistas só vêem mudança na Cofins*, 19/11/2003.

FOLHA DE SÃO PAULO, *Lula se diz aliviado com o acordo favorável à reforma tributária*, 06/12/2003

FOLHA DE SÃO PAULO, *Reforma tributária é desmembrada mais uma vez*, 01/06/2004.

FOLHA DE SÃO PAULO, *DF decide barrar mais produtos de São Paulo*, 16/09/2004.

FOLHA DE SÃO PAULO, *Estados ameaçam ampliar guerra fiscal contra São Paulo*, 23/09/2004.

FOLHA DE SÃO PAULO, *Governo cede para fechar acordo sobre reforma tributária*, 09/03/2005.

FOLHA DE SÃO PAULO, *Sem acordo e com pauta travada, Câmara adia votação da mini-reforma*, 26/04/2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO, *Com revisão do PIB, carga tributária atinge o índice de 35,21% em 2006*, 28/03/2007.

# **APÊNDICE 1: ART. 155 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

## Seção IV

### DOS IMPOSTOS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

(...)

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

(...)

§ 2.º O imposto previsto no inciso II, atenderá ao seguinte:

{Redação do § 2.º, do Artigo 155, alterado pela Emenda Constitucional nº 3, vigente desde 18.03.1993}

[redação(ões) anterior(es) ou original]

I - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal;

II - a isenção ou não-incidência, salvo determinação em contrário da legislação:

a) não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes;

b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores;

III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;

IV - resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação;

V - é facultado ao Senado Federal:

a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros;

b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros;

VI - salvo deliberação em contrário dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do disposto no inciso XII, "g", as alíquotas internas, nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, não poderão ser inferiores às previstas para as operações interestaduais;

VII - em relação às operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, adotar-se-á:

a) a alíquota interestadual, quando o destinatário for contribuinte do imposto;

b) a alíquota interna, quando o destinatário não for contribuinte dele;

VIII - na hipótese da alínea "a" do inciso anterior, caberá ao Estado da localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual;

IX - incidirá também:

a) sobre a entrada de bem ou mercadoria importados do exterior por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade, assim como sobre o serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o domicílio ou o estabelecimento do destinatário da mercadoria, bem ou serviço;

{Redação da alínea a, do Inciso IX, do Artigo 155, alterado pela Emenda Constitucional n.º 33/01, vigente desde 12.12.2001}.

[redação(ões) anterior(es) ou original]

b) sobre o valor total da operação, quando mercadorias forem fornecidas com serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;

X - não incidirá:

a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores;

{Redação da alínea a, do § 2.º, inciso X, alterada pela Emenda Constitucional n.º 42/03, vigente desde 31.12.2003}

[redação(ões) anterior(es) ou original]

b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;

c) sobre o ouro, nas hipóteses definidas no art. 153, § 5º;

d) nas prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita;

{Redação da alínea d, do § 2.º , inciso X, acrescentada pela Emenda Constitucional n.º 42/03, vigente desde 31.12.2003 }

[redação(ões) anterior(es) ou original]

XI - não compreenderá, em sua base de cálculo, o montante do imposto sobre produtos industrializados, quando a operação, realizada entre contribuintes e relativa a produto destinado à industrialização ou à comercialização, configure fato gerador dos dois impostos;

XII - cabe à lei complementar:

a) definir seus contribuintes;

b) dispor sobre substituição tributária;

c) disciplinar o regime de compensação do imposto;

d) fixar, para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços;

e) excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, "a";

f) prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias;

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b;

i) fixar a base de cálculo, de modo que o montante do imposto a integre, também na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço.

{Redação das alíneas h e i, do Inciso XII, acrescentados pela Emenda Constitucional n.º 33/01, vigente desde 12.12.2001 }.

§ 3.º À exceção dos impostos de que tratam o inciso II do caput deste artigo e o art. 153, I e II, nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País.

{Redação do § 3.º, alterado pela Emenda Constitucional n.º 33/01, vigente desde 12.12.2001}.

[redação(ões) anterior(es) ou original] 6

§ 4.º Na hipótese do inciso XII, h, observar-se-á o seguinte:

I - nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo;

II - nas operações interestaduais, entre contribuintes, com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, o imposto será repartido entre os Estados de origem e de destino, mantendo-se a mesma proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias;

III - nas operações interestaduais com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, destinadas a não contribuinte, o imposto caberá ao Estado de origem;

IV - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g, observando-se o seguinte:

- a) serão uniformes em todo o território nacional, podendo ser diferenciadas por produto;
  - b) poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, ou ad valorem, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;
  - c) poderão ser reduzidas e restabelecidas, não se lhes aplicando o disposto no art.150, III, b.
- {Redação do § 4.º, acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 33/01, vigente desde 12.12.2001}.

§ 5.º As regras necessárias à aplicação do disposto no § 4º, inclusive as relativas à apuração e à destinação do imposto, serão estabelecidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g.

{Redação do § 5.º, acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 33/01, vigente desde 12.12.2001}.

## **APÊNDICE 2: RESOLUÇÕES DO SENADO FEDERAL**

### **RESOLUÇÃO N° 22, DE 1989**

*Estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, nas operações e prestações interestaduais.*

Art.1° A alíquota do Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, nas operações e prestações interestaduais, será de doze por cento.

Parágrafo único. Nas operações e prestações realizadas nas Regiões Sul e Sudeste, destinadas às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ao Estado do Espírito Santo, as alíquotas serão:

I – e, 1989, oito por cento;

II – a partir de 1990, sete por cento.

Art. 2° A alíquota do imposto de que trata o art. 1°, nas operações de exportação para o exterior, será de treze por cento.

Art. 3° Esta Resolução entra em vigor em 1° de junho de 1989.

Senado Federal, 19 de maio de 1989.

SENADOR IRAM SARAIVA

1° Vice-Presidente,

no exercício da Presidência



## **RESOLUÇÃO Nº 95, DE 1996**

*Fixa alíquota para cobrança do ICMS*

O Senado Federal resolve:

Art.1º É estabelecida, quanto ao imposto de que trata o inciso II do caput do art. 155 da Constituição Federal, a alíquota de 4% (quatro por cento) na prestação de transporte aéreo interestadual de passageiro, carga e mala postal.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 13 de dezembro de 1996.

**SENADOR JOSÉ SARNEY**  
Presidente do Senado Federal

## **APÊNDICE 3: LEGISLAÇÃO DO ICMS**

### **LEI COMPLEMENTAR Nº 24, DE 7 DE JANEIRO DE 1975**

*Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências.*

Art. 1º - As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

Parágrafo único - O disposto neste artigo também se aplica:

I - à redução da base de cálculo;

II - à devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros;

III - à concessão de créditos presumidos;

IV - à quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;

V - às prorrogações e às extensões das isenções vigentes nesta data.

Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal.

§ 1º - As reuniões se realizarão com a presença de representantes da maioria das Unidades da Federação.

§ 2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.

§ 3º - Dentro de 10 (dez) dias, contados da data final da reunião a que se refere este artigo, a resolução nela adotada será publicada no Diário Oficial da União.

Art. 3º - Os convênios podem dispor que a aplicação de qualquer de suas cláusulas seja limitada a uma ou a algumas Unidades da Federação.

Art. 4º - Dentro do prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação dos convênios no Diário Oficial da União, e independentemente de qualquer outra comunicação, o Poder Executivo de cada Unidade da Federação publicará decreto ratificando ou não os convênios celebrados, considerando-se ratificação tácita dos convênios a falta de manifestação no prazo assinalado neste artigo.

§ 1º - O disposto neste artigo aplica-se também às Unidades da Federação cujos representantes não tenham comparecido à reunião em que hajam sido celebrados os convênios.

§ 2º - Considerar-se-á rejeitado o convênio que não for expressa ou tacitamente ratificado pelo Poder Executivo de todas as Unidades da Federação ou, nos casos de revogação a que se refere o art. 2º, § 2º, desta Lei, pelo Poder Executivo de, no mínimo, quatro quintos das Unidades da Federação.

Art. 5º - Até 10 (dez) dias depois de findo o prazo de ratificação dos convênios, promover-se-á, segundo o disposto em Regimento, a publicação relativa à ratificação ou à rejeição no Diário Oficial da União.

Art. 6º - Os convênios entrarão em vigor no trigésimo dia após a publicação a que se refere o art. 5º, salvo disposição em contrário.

Art. 7º - Os convênios ratificados obrigam todas as Unidades da Federação inclusive as que, regularmente convocadas, não se tenham feito representar na reunião.

Art. 8º - A inobservância dos dispositivos desta Lei acarretará, cumulativamente:

I - a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento recebedor da mercadoria;

II - a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente.

Parágrafo único - As sanções previstas neste artigo poder-se-ão acrescer a presunção de irregularidade das contas correspondentes ao exercício, a juízo do Tribunal de Contas da União, e a suspensão do pagamento das quotas referentes ao Fundo de Participação, ao Fundo Especial e aos impostos referidos nos itens VIII e IX do art. 21 da Constituição federal.

Art. 9º - É vedado aos Municípios, sob pena das sanções previstas no artigo anterior, concederem qualquer dos benefícios relacionados no art. 1º no que se refere à sua parcela

na receita do imposto de circulação de mercadorias.

Art. 10 - Os convênios definirão as condições gerais em que se poderão conceder, unilateralmente, anistia, remissão, transação, moratória, parcelamento de débitos fiscais e ampliação do prazo de recolhimento do imposto de circulação de mercadorias.

Art. 11 - O Regimento das reuniões de representantes das Unidades da Federação será aprovado em convênio.

Art. 12 - São mantidos os benefícios fiscais decorrentes de convênios regionais e nacionais vigentes à data desta Lei, até que revogados ou alterados por outro.

§ 1º - Continuam em vigor os benefícios fiscais ressaltados pelo § 6º do art. 3º do Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968, com a redação que lhe deu o art. 5º do Decreto-Lei nº 834, de 8 de setembro de 1969, até o vencimento do prazo ou cumprimento das condições correspondentes.

§ 2º - Quaisquer outros benefícios fiscais concedidos pela legislação estadual considerar-se-ão revogados se não forem convalidados pelo primeiro convênio que se realizar na forma desta Lei, ressaltados os concedidos por prazo certo ou em função de determinadas condições que já tenham sido incorporadas ao patrimônio jurídico de contribuinte. O prazo para a celebração deste convênio será de 90 (noventa) dias a contar da data da publicação desta Lei.

§ 3º - A convalidação de que trata o parágrafo anterior se fará pela aprovação de 2/3 (dois terços) dos representantes presentes, observando-se, na respectiva ratificação, este quorum e o mesmo processo do disposto no art. 4º.

Art. 13 - O art. 178 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 178 - A isenção, salvo se concedida por prazo certo e em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei, a qualquer tempo, observado o disposto no inciso III do art. 104."

Art. 14 - Sairão com suspensão do Imposto de Circulação de Mercadorias:

I - as mercadorias remetidas pelo estabelecimento do produtor para estabelecimento de Cooperativa de que faça parte, situada no mesmo Estado;

II - as mercadorias remetidas pelo estabelecimento de Cooperativa de Produtores, para estabelecimento, no mesmo Estado, da própria Cooperativa, de Cooperativa Central ou de

Federação de Cooperativas de que a Cooperativa remetente faça parte.

§ 1º - O imposto devido pelas saídas mencionadas nos incisos I e II será recolhido pelo destinatário quando da saída subsequente, esteja esta sujeita ou não ao pagamento do tributo.

§ 2º - Ficam revogados os incisos IX e X do art. 1º da Lei Complementar nº 4, de 2 de dezembro de 1969.

Art. 15 - O disposto nesta Lei não se aplica às indústrias instaladas ou que vierem a instalar-se na Zona Franca de Manaus, sendo vedado às demais Unidades da Federação determinar a exclusão de incentivo fiscal, prêmio ou estímulo concedido pelo Estado do Amazonas.

Art. 16 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, em 7 de janeiro de 1975; 154º da Independência e 87º da República.

## LEI COMPLEMENTAR Nº 87, DE 13 DE SETEMBRO DE 1996

*Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR)*

Art. 1º Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

Art. 2º O imposto incide sobre:

I - operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive o fornecimento de alimentação e bebidas em bares, restaurantes e estabelecimentos similares;

II - prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, por qualquer via, de pessoas, bens, mercadorias ou valores;

III - prestações onerosas de serviços de comunicação, por qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a retransmissão, a repetição e a ampliação de comunicação de qualquer natureza;

IV - fornecimento de mercadorias com prestação de serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;

V - fornecimento de mercadorias com prestação de serviços sujeitos ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, quando a lei complementar aplicável expressamente o sujeitar à incidência do imposto estadual.

§ 1º O imposto incide também:

I – sobre a entrada de mercadoria ou bem importados do exterior, por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade; (Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002)

II - sobre o serviço prestado no exterior ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior;

III - sobre a entrada, no território do Estado destinatário, de petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e de energia elétrica, quando

não destinados à comercialização ou à industrialização, decorrentes de operações interestaduais, cabendo o imposto ao Estado onde estiver localizado o adquirente.

§ 2º A caracterização do fato gerador independe da natureza jurídica da operação que o constitua.

Art. 3º O imposto não incide sobre:

I - operações com livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão;

II - operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, ou serviços;

III - operações interestaduais relativas a energia elétrica e petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, quando destinados à industrialização ou à comercialização;

IV - operações com ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial;

V - operações relativas a mercadorias que tenham sido ou que se destinem a ser utilizadas na prestação, pelo próprio autor da saída, de serviço de qualquer natureza definido em lei complementar como sujeito ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, ressalvadas as hipóteses previstas na mesma lei complementar;

VI - operações de qualquer natureza de que decorra a transferência de propriedade de estabelecimento industrial, comercial ou de outra espécie;

VII - operações decorrentes de alienação fiduciária em garantia, inclusive a operação efetuada pelo credor em decorrência do inadimplemento do devedor;

VIII - operações de arrendamento mercantil, não compreendida a venda do bem arrendado ao arrendatário;

IX - operações de qualquer natureza de que decorra a transferência de bens móveis salvados de sinistro para companhias seguradoras.

Parágrafo único. Equipara-se às operações de que trata o inciso II a saída de mercadoria realizada com o fim específico de exportação para o exterior, destinada a:

I - empresa comercial exportadora, inclusive tradings ou outro estabelecimento da mesma empresa;

II - armazém alfandegado ou entreposto aduaneiro.

Art. 4º Contribuinte é qualquer pessoa, física ou jurídica, que realize, com habitualidade ou em volume que caracterize intuito comercial, operações de circulação de mercadoria ou prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

Parágrafo único. É também contribuinte a pessoa física ou jurídica que, mesmo sem habitualidade ou intuito comercial: (Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002)

I – importe mercadorias ou bens do exterior, qualquer que seja a sua finalidade; (Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002)

II - seja destinatária de serviço prestado no exterior ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior;

III – adquira em licitação mercadorias ou bens apreendidos ou abandonados; (Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002)

IV – adquira lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo e energia elétrica oriundos de outro Estado, quando não destinados à comercialização ou à industrialização. (Redação dada pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

Art. 5º Lei poderá atribuir a terceiros a responsabilidade pelo pagamento do imposto e acréscimos devidos pelo contribuinte ou responsável, quando os atos ou omissões daqueles concorrerem para o não recolhimento do tributo.

Art. 6º Lei estadual poderá atribuir a contribuinte do imposto ou a depositário a qualquer título a responsabilidade pelo seu pagamento, hipótese em que assumirá a condição de substituto tributário. (Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002)

§ 1º A responsabilidade poderá ser atribuída em relação ao imposto incidente sobre uma ou mais operações ou prestações, sejam antecedentes, concomitantes ou subseqüentes, inclusive ao valor decorrente da diferença entre alíquotas interna e interestadual nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, que seja contribuinte do imposto.

§ 2º A atribuição de responsabilidade dar-se-á em relação a mercadorias, bens ou serviços previstos em lei de cada Estado. (Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002)

Art. 7º Para efeito de exigência do imposto por substituição tributária, inclui-se, também, como fato gerador do imposto, a entrada de mercadoria ou bem no estabelecimento do adquirente ou em outro por ele indicado.



Art. 8º A base de cálculo, para fins de substituição tributária, será:

I - em relação às operações ou prestações antecedentes ou concomitantes, o valor da operação ou prestação praticado pelo contribuinte substituído;

II - em relação às operações ou prestações subseqüentes, obtida pelo somatório das parcelas seguintes:

a) o valor da operação ou prestação própria realizada pelo substituto tributário ou pelo substituído intermediário;

b) o montante dos valores de seguro, de frete e de outros encargos cobrados ou transferíveis aos adquirentes ou tomadores de serviço;

c) a margem de valor agregado, inclusive lucro, relativa às operações ou prestações subseqüentes.

§ 1º Na hipótese de responsabilidade tributária em relação às operações ou prestações antecedentes, o imposto devido pelas referidas operações ou prestações será pago pelo responsável, quando:

I – da entrada ou recebimento da mercadoria, do bem ou do serviço; (Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002)

II - da saída subseqüente por ele promovida, ainda que isenta ou não tributada;

III - ocorrer qualquer saída ou evento que impossibilite a ocorrência do fato determinante do pagamento do imposto.

§ 2º Tratando-se de mercadoria ou serviço cujo preço final a consumidor, único ou máximo, seja fixado por órgão público competente, a base de cálculo do imposto, para fins de substituição tributária, é o referido preço por ele estabelecido.

§ 3º Existindo preço final a consumidor sugerido pelo fabricante ou importador, poderá a lei estabelecer como base de cálculo este preço.

§ 4º A margem a que se refere a alínea c do inciso II do caput será estabelecida com base em preços usualmente praticados no mercado considerado, obtidos por levantamento, ainda que por amostragem ou através de informações e outros elementos fornecidos por entidades representativas dos respectivos setores, adotando-se a média ponderada dos preços coletados, devendo os critérios para sua fixação ser previstos em lei.

§ 5º O imposto a ser pago por substituição tributária, na hipótese do inciso II do caput, corresponderá à diferença entre o valor resultante da aplicação da alíquota prevista para as

operações ou prestações internas do Estado de destino sobre a respectiva base de cálculo e o valor do imposto devido pela operação ou prestação própria do substituto.

§ 6º Em substituição ao disposto no inciso II do **caput**, a base de cálculo em relação às operações ou prestações subseqüentes poderá ser o preço a consumidor final usualmente praticado no mercado considerado, relativamente ao serviço, à mercadoria ou sua similar, em condições de livre concorrência, adotando-se para sua apuração as regras estabelecidas no § 4º deste artigo. (Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002)

Art. 9º A adoção do regime de substituição tributária em operações interestaduais dependerá de acordo específico celebrado pelos Estados interessados.

§ 1º A responsabilidade a que se refere o art. 6º poderá ser atribuída:

I - ao contribuinte que realizar operação interestadual com petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, em relação às operações subseqüentes;

II - às empresas geradoras ou distribuidoras de energia elétrica, nas operações internas e interestaduais, na condição de contribuinte ou de substituto tributário, pelo pagamento do imposto, desde a produção ou importação até a última operação, sendo seu cálculo efetuado sobre o preço praticado na operação final, assegurado seu recolhimento ao Estado onde deva ocorrer essa operação.

§ 2º Nas operações interestaduais com as mercadorias de que tratam os incisos I e II do parágrafo anterior, que tenham como destinatário consumidor final, o imposto incidente na operação será devido ao Estado onde estiver localizado o adquirente e será pago pelo remetente.

Art. 10. É assegurado ao contribuinte substituído o direito à restituição do valor do imposto pago por força da substituição tributária, correspondente ao fato gerador presumido que não se realizar.

§ 1º Formulado o pedido de restituição e não havendo deliberação no prazo de noventa dias, o contribuinte substituído poderá se creditar, em sua escrita fiscal, do valor objeto do pedido, devidamente atualizado segundo os mesmos critérios aplicáveis ao tributo.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, sobrevindo decisão contrária irrecorrível, o contribuinte substituído, no prazo de quinze dias da respectiva notificação, procederá ao

estorno dos créditos lançados, também devidamente atualizados, com o pagamento dos acréscimos legais cabíveis.

Art. 11. O local da operação ou da prestação, para os efeitos da cobrança do imposto e definição do estabelecimento responsável, é:

I - tratando-se de mercadoria ou bem:

a) o do estabelecimento onde se encontre, no momento da ocorrência do fato gerador;  
b) onde se encontre, quando em situação irregular pela falta de documentação fiscal ou quando acompanhado de documentação inidônea, como dispuser a legislação tributária;

c) o do estabelecimento que transfira a propriedade, ou o título que a represente, de mercadoria por ele adquirida no País e que por ele não tenha transitado;

d) importado do exterior, o do estabelecimento onde ocorrer a entrada física;

e) importado do exterior, o do domicílio do adquirente, quando não estabelecido;

f) aquele onde seja realizada a licitação, no caso de arrematação de mercadoria ou bem importados do exterior e apreendidos ou abandonados; (Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002)

g) o do Estado onde estiver localizado o adquirente, inclusive consumidor final, nas operações interestaduais com energia elétrica e petróleo, lubrificantes e combustíveis dele derivados, quando não destinados à industrialização ou à comercialização;

h) o do Estado de onde o ouro tenha sido extraído, quando não considerado como ativo financeiro ou instrumento cambial;

i) o de desembarque do produto, na hipótese de captura de peixes, crustáceos e moluscos;

II - tratando-se de prestação de serviço de transporte:

a) onde tenha início a prestação;

b) onde se encontre o transportador, quando em situação irregular pela falta de documentação fiscal ou quando acompanhada de documentação inidônea, como dispuser a legislação tributária;

c) o do estabelecimento destinatário do serviço, na hipótese do inciso XIII do art. 12 e para os efeitos do § 3º do art. 13;

III - tratando-se de prestação onerosa de serviço de comunicação:

a) o da prestação do serviço de radiodifusão sonora e de som e imagem, assim entendido o da geração, emissão, transmissão e retransmissão, repetição, ampliação e recepção;

b) o do estabelecimento da concessionária ou da permissionária que forneça ficha, cartão, ou assemelhados com que o serviço é pago;

c) o do estabelecimento destinatário do serviço, na hipótese e para os efeitos do inciso XIII do art. 12;

c-1) o do estabelecimento ou domicílio do tomador do serviço, quando prestado por meio de satélite; (Alínea incluída pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

d) onde seja cobrado o serviço, nos demais casos;

IV - tratando-se de serviços prestados ou iniciados no exterior, o do estabelecimento ou do domicílio do destinatário.

§ 1º O disposto na alínea c do inciso I não se aplica às mercadorias recebidas em regime de depósito de contribuinte de Estado que não o do depositário.

§ 2º Para os efeitos da alínea h do inciso I, o ouro, quando definido como ativo financeiro ou instrumento cambial, deve ter sua origem identificada.

§ 3º Para efeito desta Lei Complementar, estabelecimento é o local, privado ou público, edificado ou não, próprio ou de terceiro, onde pessoas físicas ou jurídicas exerçam suas atividades em caráter temporário ou permanente, bem como onde se encontrem armazenadas mercadorias, observado, ainda, o seguinte:

I - na impossibilidade de determinação do estabelecimento, considera-se como tal o local em que tenha sido efetuada a operação ou prestação, encontrada a mercadoria ou constatada a prestação;

II - é autônomo cada estabelecimento do mesmo titular;

III - considera-se também estabelecimento autônomo o veículo usado no comércio ambulante e na captura de pescado;

IV - respondem pelo crédito tributário todos os estabelecimentos do mesmo titular.

§ 4º (VETADO)

§ 5º Quando a mercadoria for remetida para armazém geral ou para depósito fechado do próprio contribuinte, no mesmo Estado, a posterior saída considerar-se-á ocorrida no estabelecimento do depositante, salvo se para retornar ao estabelecimento remetente.

§ 6º Na hipótese do inciso III do caput deste artigo, tratando-se de serviços não medidos, que envolvam localidades situadas em diferentes unidades da Federação e cujo preço seja cobrado por períodos definidos, o imposto devido será recolhido em partes iguais para as unidades da Federação onde estiverem localizados o prestador e o tomador. (Parágrafo incluído pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

Art. 12. Considera-se ocorrido o fato gerador do imposto no momento:

I - da saída de mercadoria de estabelecimento de contribuinte, ainda que para outro estabelecimento do mesmo titular;

II - do fornecimento de alimentação, bebidas e outras mercadorias por qualquer estabelecimento;

III - da transmissão a terceiro de mercadoria depositada em armazém geral ou em depósito fechado, no Estado do transmitente;

IV - da transmissão de propriedade de mercadoria, ou de título que a represente, quando a mercadoria não tiver transitado pelo estabelecimento transmitente;

V - do início da prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, de qualquer natureza;

VI - do ato final do transporte iniciado no exterior;

VII - das prestações onerosas de serviços de comunicação, feita por qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a retransmissão, a repetição e a ampliação de comunicação de qualquer natureza;

VIII - do fornecimento de mercadoria com prestação de serviços:

a) não compreendidos na competência tributária dos Municípios;

b) compreendidos na competência tributária dos Municípios e com indicação expressa de incidência do imposto de competência estadual, como definido na lei complementar aplicável;

IX - do desembaraço aduaneiro de mercadorias ou bens importados do exterior; (Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002)

X - do recebimento, pelo destinatário, de serviço prestado no exterior;

XI - da aquisição em licitação pública de mercadorias ou bens importados do exterior e apreendidos ou abandonados; (Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002)

XII – da entrada no território do Estado de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo e energia elétrica oriundos de outro Estado, quando não destinados à comercialização ou à industrialização; (Redação dada pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

XIII - da utilização, por contribuinte, de serviço cuja prestação se tenha iniciado em outro Estado e não esteja vinculada a operação ou prestação subsequente.

§ 1º Na hipótese do inciso VII, quando o serviço for prestado mediante pagamento em ficha, cartão ou assemelhados, considera-se ocorrido o fato gerador do imposto quando do fornecimento desses instrumentos ao usuário.

§ 2º Na hipótese do inciso IX, após o desembaraço aduaneiro, a entrega, pelo depositário, de mercadoria ou bem importados do exterior deverá ser autorizada pelo órgão responsável pelo seu desembaraço, que somente se fará mediante a exibição do comprovante de pagamento do imposto incidente no ato do despacho aduaneiro, salvo disposição em contrário.

§ 3º Na hipótese de entrega de mercadoria ou bem importados do exterior antes do desembaraço aduaneiro, considera-se ocorrido o fato gerador neste momento, devendo a autoridade responsável, salvo disposição em contrário, exigir a comprovação do pagamento do imposto. (Incluído pela Lcp 114, de 16.12.2002)

Art. 13. A base de cálculo do imposto é:

I - na saída de mercadoria prevista nos incisos I, III e IV do art. 12, o valor da operação;

II - na hipótese do inciso II do art. 12, o valor da operação, compreendendo mercadoria e serviço;

III - na prestação de serviço de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, o preço do serviço;

IV - no fornecimento de que trata o inciso VIII do art. 12;

a) o valor da operação, na hipótese da alínea a;

b) o preço corrente da mercadoria fornecida ou empregada, na hipótese da alínea b;

V - na hipótese do inciso IX do art. 12, a soma das seguintes parcelas:

a) o valor da mercadoria ou bem constante dos documentos de importação, observado o disposto no art. 14;

- b) imposto de importação;
- c) imposto sobre produtos industrializados;
- d) imposto sobre operações de câmbio;
- e) quaisquer outros impostos, taxas, contribuições e despesas aduaneiras; (Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002)

VI - na hipótese do inciso X do art. 12, o valor da prestação do serviço, acrescido, se for o caso, de todos os encargos relacionados com a sua utilização;

VII - no caso do inciso XI do art. 12, o valor da operação acrescido do valor dos impostos de importação e sobre produtos industrializados e de todas as despesas cobradas ou debitadas ao adquirente;

VIII - na hipótese do inciso XII do art. 12, o valor da operação de que decorrer a entrada;

IX - na hipótese do inciso XIII do art. 12, o valor da prestação no Estado de origem.

§ 1º Integra a base de cálculo do imposto, inclusive na hipótese do inciso V do **caput** deste artigo: (Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002)

I - o montante do próprio imposto, constituindo o respectivo destaque mera indicação para fins de controle;

II - o valor correspondente a:

a) seguros, juros e demais importâncias pagas, recebidas ou debitadas, bem como descontos concedidos sob condição;

b) frete, caso o transporte seja efetuado pelo próprio remetente ou por sua conta e ordem e seja cobrado em separado.

§ 2º Não integra a base de cálculo do imposto o montante do Imposto sobre Produtos Industrializados, quando a operação, realizada entre contribuintes e relativa a produto destinado à industrialização ou à comercialização, configurar fato gerador de ambos os impostos.

§ 3º No caso do inciso IX, o imposto a pagar será o valor resultante da aplicação do percentual equivalente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual, sobre o valor ali previsto.

§ 4º Na saída de mercadoria para estabelecimento localizado em outro Estado, pertencente ao mesmo titular, a base de cálculo do imposto é:

I - o valor correspondente à entrada mais recente da mercadoria;

II - o custo da mercadoria produzida, assim entendida a soma do custo da matéria-prima, material secundário, mão-de-obra e acondicionamento;

III - tratando-se de mercadorias não industrializadas, o seu preço corrente no mercado atacadista do estabelecimento remetente.

§ 5º Nas operações e prestações interestaduais entre estabelecimentos de contribuintes diferentes, caso haja reajuste do valor depois da remessa ou da prestação, a diferença fica sujeita ao imposto no estabelecimento do remetente ou do prestador.

Art. 14. O preço de importação expresso em moeda estrangeira será convertido em moeda nacional pela mesma taxa de câmbio utilizada no cálculo do imposto de importação, sem qualquer acréscimo ou devolução posterior se houver variação da taxa de câmbio até o pagamento efetivo do preço.

Parágrafo único. O valor fixado pela autoridade aduaneira para base de cálculo do imposto de importação, nos termos da lei aplicável, substituirá o preço declarado.

Art. 15. Na falta do valor a que se referem os incisos I e VIII do art. 13, a base de cálculo do imposto é:

I - o preço corrente da mercadoria, ou de seu similar, no mercado atacadista do local da operação ou, na sua falta, no mercado atacadista regional, caso o remetente seja produtor, extrator ou gerador, inclusive de energia;

II - o preço FOB estabelecimento industrial à vista, caso o remetente seja industrial;

III - o preço FOB estabelecimento comercial à vista, na venda a outros comerciantes ou industriais, caso o remetente seja comerciante.

§ 1º Para aplicação dos incisos II e III do caput, adotar-se-á sucessivamente:

I - o preço efetivamente cobrado pelo estabelecimento remetente na operação mais recente;

II - caso o remetente não tenha efetuado venda de mercadoria, o preço corrente da mercadoria ou de seu similar no mercado atacadista do local da operação ou, na falta deste, no mercado atacadista regional.

§ 2º Na hipótese do inciso III do caput, se o estabelecimento remetente não efetue vendas a outros comerciantes ou industriais ou, em qualquer caso, se não houver



mercadoria similar, a base de cálculo será equivalente a setenta e cinco por cento do preço de venda corrente no varejo.

Art. 16. Nas prestações sem preço determinado, a base de cálculo do imposto é o valor corrente do serviço, no local da prestação.

Art. 17. Quando o valor do frete, cobrado por estabelecimento pertencente ao mesmo titular da mercadoria ou por outro estabelecimento de empresa que com aquele mantenha relação de interdependência, exceder os níveis normais de preços em vigor, no mercado local, para serviço semelhante, constantes de tabelas elaboradas pelos órgãos competentes, o valor excedente será havido como parte do preço da mercadoria.

Parágrafo único. Considerar-se-ão interdependentes duas empresas quando:

I - uma delas, por si, seus sócios ou acionistas, e respectivos cônjuges ou filhos menores, for titular de mais de cinquenta por cento do capital da outra;

II - uma mesma pessoa fizer parte de ambas, na qualidade de diretor, ou sócio com funções de gerência, ainda que exercidas sob outra denominação;

III - uma delas locar ou transferir a outra, a qualquer título, veículo destinado ao transporte de mercadorias.

Art. 18. Quando o cálculo do tributo tenha por base, ou tome em consideração, o valor ou o preço de mercadorias, bens, serviços ou direitos, a autoridade lançadora, mediante processo regular, arbitrará aquele valor ou preço, sempre que sejam omissos ou não mereçam fé as declarações ou os esclarecimentos prestados, ou os documentos expedidos pelo sujeito passivo ou pelo terceiro legalmente obrigado, ressalvada, em caso de contestação, avaliação contraditória, administrativa ou judicial.

Art. 19. O imposto é não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou por outro Estado.

Art. 20. Para a compensação a que se refere o artigo anterior, é assegurado ao sujeito passivo o direito de creditar-se do imposto anteriormente cobrado em operações de que tenha resultado a entrada de mercadoria, real ou simbólica, no estabelecimento, inclusive a destinada ao seu uso ou consumo ou ao ativo permanente, ou o recebimento de serviços de transporte interestadual e intermunicipal ou de comunicação.

§ 1º Não dão direito a crédito as entradas de mercadorias ou utilização de serviços resultantes de operações ou prestações isentas ou não tributadas, ou que se refiram a mercadorias ou serviços alheios à atividade do estabelecimento.

§ 2º Salvo prova em contrário, presumem-se alheios à atividade do estabelecimento os veículos de transporte pessoal.

§ 3º É vedado o crédito relativo a mercadoria entrada no estabelecimento ou a prestação de serviços a ele feita:

I - para integração ou consumo em processo de industrialização ou produção rural, quando a saída do produto resultante não for tributada ou estiver isenta do imposto, exceto se tratar-se de saída para o exterior;

II - para comercialização ou prestação de serviço, quando a saída ou a prestação subsequente não forem tributadas ou estiverem isentas do imposto, exceto as destinadas ao exterior.

§ 4º Deliberação dos Estados, na forma do art. 28, poderá dispor que não se aplique, no todo ou em parte, a vedação prevista no parágrafo anterior.

§ 5º Para efeito do disposto no caput deste artigo, relativamente aos créditos decorrentes de entrada de mercadorias no estabelecimento destinadas ao ativo permanente, deverá ser observado: (Redação dada pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

I – a apropriação será feita à razão de um quarenta e oito avos por mês, devendo a primeira fração ser apropriada no mês em que ocorrer a entrada no estabelecimento; (Inciso Incluído pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

II – em cada período de apuração do imposto, não será admitido o creditamento de que trata o inciso I, em relação à proporção das operações de saídas ou prestações isentas ou não tributadas sobre o total das operações de saídas ou prestações efetuadas no mesmo período; (Inciso Incluído pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

III – para aplicação do disposto nos incisos I e II deste parágrafo, o montante do crédito a ser apropriado será obtido multiplicando-se o valor total do respectivo crédito pelo fator igual a 1/48 (um quarenta e oito avos) da relação entre o valor das operações de saídas e prestações tributadas e o total das operações de saídas e prestações do período, equiparando-se às tributadas, para fins deste inciso, as saídas e prestações com destino ao

exterior ou as saídas de papel destinado à impressão de livros, jornais e periódicos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 120, de 2005)

IV – o quociente de um quarenta e oito avos será proporcionalmente aumentado ou diminuído, pro rata die, caso o período de apuração seja superior ou inferior a um mês; (Inciso Incluído pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

V – na hipótese de alienação dos bens do ativo permanente, antes de decorrido o prazo de quatro anos contado da data de sua aquisição, não será admitido, a partir da data da alienação, o creditamento de que trata este parágrafo em relação à fração que corresponderia ao restante do quadriênio; (Inciso Incluído pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

VI – serão objeto de outro lançamento, além do lançamento em conjunto com os demais créditos, para efeito da compensação prevista neste artigo e no art. 19, em livro próprio ou de outra forma que a legislação determinar, para aplicação do disposto nos incisos I a V deste parágrafo; e (Inciso Incluído pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

VII – ao final do quadragésimo oitavo mês contado da data da entrada do bem no estabelecimento, o saldo remanescente do crédito será cancelado. (Inciso Incluído pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

§ 6º Operações tributadas, posteriores a saídas de que trata o § 3º, dão ao estabelecimento que as praticar direito a creditar-se do imposto cobrado nas operações anteriores às isentas ou não tributadas sempre que a saída isenta ou não tributada seja relativa a:

I - produtos agropecuários;

II - quando autorizado em lei estadual, outras mercadorias.

Art. 21. O sujeito passivo deverá efetuar o estorno do imposto de que se tiver creditado sempre que o serviço tomado ou a mercadoria entrada no estabelecimento:

I - for objeto de saída ou prestação de serviço não tributada ou isenta, sendo esta circunstância imprevisível na data da entrada da mercadoria ou da utilização do serviço;

II - for integrada ou consumida em processo de industrialização, quando a saída do produto resultante não for tributada ou estiver isenta do imposto;

III - vier a ser utilizada em fim alheio à atividade do estabelecimento;

IV - vier a perecer, deteriorar-se ou extraviar-se.

§ 2º Não se estornam créditos referentes a mercadorias e serviços que venham a ser objeto de operações ou prestações destinadas ao exterior ou de operações com o papel destinado à impressão de livros, jornais e periódicos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 120, de 2005)

§ 3º O não creditamento ou o estorno a que se referem o § 3º do art. 20 e o caput deste artigo, não impedem a utilização dos mesmos créditos em operações posteriores, sujeitas ao imposto, com a mesma mercadoria.

Art. 22. (VETADO)

Art. 23. O direito de crédito, para efeito de compensação com débito do imposto, reconhecido ao estabelecimento que tenha recebido as mercadorias ou para o qual tenham sido prestados os serviços, está condicionado à idoneidade da documentação e, se for o caso, à escrituração nos prazos e condições estabelecidos na legislação.

Parágrafo único. O direito de utilizar o crédito extingue-se depois de decorridos cinco anos contados da data de emissão do documento.

Art. 24. A legislação tributária estadual disporá sobre o período de apuração do imposto. As obrigações consideram-se vencidas na data em que termina o período de apuração e são liquidadas por compensação ou mediante pagamento em dinheiro como disposto neste artigo:

I - as obrigações consideram-se liquidadas por compensação até o montante dos créditos escriturados no mesmo período mais o saldo credor de período ou períodos anteriores, se for o caso;

II - se o montante dos débitos do período superar o dos créditos, a diferença será liquidada dentro do prazo fixado pelo Estado;

III - se o montante dos créditos superar os dos débitos, a diferença será transportada para o período seguinte.

Art. 25. Para efeito de aplicação do disposto no art. 24, os débitos e créditos devem ser apurados em cada estabelecimento, compensando-se os saldos credores e devedores entre os estabelecimentos do mesmo sujeito passivo localizados no Estado. (Redação dada pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

§ 1º Saldos credores acumulados a partir da data de publicação desta Lei Complementar por estabelecimentos que realizem operações e prestações de que tratam o

inciso II do art. 3º e seu parágrafo único podem ser, na proporção que estas saídas representem do total das saídas realizadas pelo estabelecimento:

I - imputados pelo sujeito passivo a qualquer estabelecimento seu no Estado;

II - havendo saldo remanescente, transferidos pelo sujeito passivo a outros contribuintes do mesmo Estado, mediante a emissão pela autoridade competente de documento que reconheça o crédito.

§ 2º Lei estadual poderá, nos demais casos de saldos credores acumulados a partir da vigência desta Lei Complementar, permitir que:

I - sejam imputados pelo sujeito passivo a qualquer estabelecimento seu no Estado;

II - sejam transferidos, nas condições que definir, a outros contribuintes do mesmo Estado.

Art. 26. Em substituição ao regime de apuração mencionado nos arts. 24 e 25, a lei estadual poderá estabelecer:

I - que o cotejo entre créditos e débitos se faça por mercadoria ou serviço dentro de determinado período;

II - que o cotejo entre créditos e débitos se faça por mercadoria ou serviço em cada operação;

III - que, em função do porte ou da atividade do estabelecimento, o imposto seja pago em parcelas periódicas e calculado por estimativa, para um determinado período, assegurado ao sujeito passivo o direito de impugná-la e instaurar processo contraditório.

§ 1º Na hipótese do inciso III, ao fim do período, será feito o ajuste com base na escrituração regular do contribuinte, que pagará a diferença apurada, se positiva; caso contrário, a diferença será compensada com o pagamento referente ao período ou períodos imediatamente seguintes.

§ 2º A inclusão de estabelecimento no regime de que trata o inciso III não dispensa o sujeito passivo do cumprimento de obrigações acessórias.

Art. 27. (VETADO)

Art. 28.(VETADO)

Art. 29. (VETADO)

Art. 30.(VETADO)

Art. 31. Nos exercícios financeiros de 2003 a 2006, a União entregará mensalmente recursos aos Estados e seus Municípios, obedecidos os montantes, os critérios, os prazos e as demais condições fixadas no Anexo desta Lei Complementar. (Redação dada pela LCP nº 115, de 26.12.2002)

§ 1º Do montante de recursos que couber a cada Estado, a União entregará, diretamente: (Redação dada pela LCP nº 115, de 26.12.2002)

I - setenta e cinco por cento ao próprio Estado; e

II - vinte e cinco por cento aos respectivos Municípios, de acordo com os critérios previstos no parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal.

§ 2º Para atender ao disposto no **caput**, os recursos do Tesouro Nacional serão provenientes: (Redação dada pela LCP nº 115, de 26.12.2002)

I - da emissão de títulos de sua responsabilidade, ficando autorizada, desde já, a inclusão nas leis orçamentárias anuais de estimativa de receita decorrente dessas emissões, bem como de dotação até os montantes anuais previstos no Anexo, não se aplicando neste caso, desde que atendidas as condições e os limites globais fixados pelo Senado Federal, quaisquer restrições ao acréscimo que acarretará no endividamento da União;

II - de outras fontes de recursos.

§ 3º A entrega dos recursos a cada unidade federada, na forma e condições detalhadas no Anexo, especialmente no seu item 3, será satisfeita, primeiro, para efeito de pagamento ou compensação da dívida da respectiva unidade, inclusive de sua administração indireta, vencida e não paga junto à União, bem como para o ressarcimento à União de despesas decorrentes de eventuais garantias honradas de operações de crédito externas. O saldo remanescente, se houver, será creditado em moeda corrente. (Redação dada pela LCP nº 115, de 26.12.2002)

§ 4º A entrega dos recursos a cada unidade federada, na forma e condições detalhadas no Anexo, subordina-se à existência de disponibilidades orçamentárias consignadas a essa finalidade na respectiva Lei Orçamentária Anual da União, inclusive eventuais créditos adicionais. (Redação dada pela LCP nº 115, de 26.12.2002)

§ 5º Para efeito da apuração de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991, será considerado o valor das respectivas exportações de produtos

industrializados, inclusive de semi-elaborados, não submetidas à incidência do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, em 31 de julho de 1996. (Redação dada pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

Art. 32. A partir da data de publicação desta Lei Complementar:

I - o imposto não incidirá sobre operações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, bem como sobre prestações de serviços para o exterior;

II - darão direito de crédito, que não será objeto de estorno, as mercadorias entradas no estabelecimento para integração ou consumo em processo de produção de mercadorias industrializadas, inclusive semi-elaboradas, destinadas ao exterior;

III - entra em vigor o disposto no Anexo integrante desta Lei Complementar.

Art. 33. Na aplicação do art. 20 observar-se-á o seguinte:

I - somente darão direito de crédito as mercadorias destinadas ao uso ou consumo do estabelecimento nele entradas a partir de 1<sup>o</sup> de janeiro de 2011; (Redação dada pela Lcp nº 122, de 2006)

II – somente dará direito a crédito a entrada de energia elétrica no estabelecimento: (Redação dada pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

a) quando for objeto de operação de saída de energia elétrica; (Alínea incluída pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

b) quando consumida no processo de industrialização; (Alínea incluída pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

c) quando seu consumo resultar em operação de saída ou prestação para o exterior, na proporção destas sobre as saídas ou prestações totais; e (Alínea incluída pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

d) a partir de 1<sup>o</sup> de janeiro de 2011, nas demais hipóteses; (Redação dada pela Lcp nº 122, de 2006)

III - somente darão direito de crédito as mercadorias destinadas ao ativo permanente do estabelecimento, nele entradas a partir da data da entrada desta Lei Complementar em vigor.

IV – somente dará direito a crédito o recebimento de serviços de comunicação utilizados pelo estabelecimento: (Inciso incluído pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

a) ao qual tenham sido prestados na execução de serviços da mesma natureza; (Alínea incluída pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

b) quando sua utilização resultar em operação de saída ou prestação para o exterior, na proporção desta sobre as saídas ou prestações totais; e (Alínea incluída pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

c) a partir de 1<sup>o</sup> de janeiro de 2011, nas demais hipóteses. (Redação dada pela Lcp nº 122, de 2006)

Art. 34. (VETADO)

Art. 35. As referências feitas aos Estados nesta Lei Complementar entendem-se feitas também ao Distrito Federal.

Art. 36. Esta Lei Complementar entra em vigor no primeiro dia do segundo mês seguinte ao da sua publicação, observado o disposto nos arts. 32 e 33 e no Anexo integrante desta Lei Complementar.

Brasília, 13 de setembro de 1996; 175<sup>o</sup> da Independência e 108<sup>o</sup> da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO



**APÊNDICE 4: ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA GERAL**  
**EM US\$ MILHÕES (1986 A 1991)/ R\$ MILHÕES (1992 EM DIANTE)**

Ano	PIB	Tributos	% sobre	Tributos	% sobre	Tributos	% sobre	Total	% sobre	Crescim.
		Federais	o PIB	Estaduais	o PIB	Municipais	o PIB	Arrecadação	o PIB	C.Tribut. ano anterior
1986	337.832	56.386	16,69	17.160	5,08	2.095	0,62	75.641	22,39	
1987	360.810	55.048	15,26	16.015	4,44	2.093	0,58	73.156	20,28	-2,11 ponto percentual
1988	371.999	55.542	14,93	16.656	4,48	2.232	0,60	74.430	20,01	-0,27p.p
1989	399.647	58.544	14,65	27.613	6,91	2.398	0,60	88.555	22,16	2,15p.p
1990	398.747	79.352	19,90	36.219	9,08	3.684	0,92	119.255	29,91	7,75p.p
1991	405.679	65.386	16,12	29.686	7,32	4.781	1,18	99.853	24,61	-5,3p.p
1992	355.453	60.437	17,00	26.297	7,40	3.480	0,98	90.214	25,38	0,77p.p
1993	429.968	79.510	18,49	25.398	5,91	2.971	0,69	107.879	25,09	-0,29p.p
1994	477.920	98.199	20,55	34.334	7,18	4.200	0,88	136.733	28,61	3,52p.p
1995	646.192	124.695	19,30	53.139	8,22	9.024	1,40	186.858	28,92	0,31p.p
1996	843.966	139.484	16,53	62.980	7,46	10.116	1,20	212.581	25,19	-3,73p.p
1997	939.147	158.566	16,88	69.320	7,38	11.305	1,20	239.191	25,47	0,28p.p
1998	979.276	181.828	18,57	72.070	7,36	14.219	1,45	268.117	27,38	1,91p.p
1999	1.065.000	210.691	19,78	79.154	7,43	15.096	1,42	304.941	28,63	1,25p.p
2000	1.179.482	250.302	21,22	95.383	8,09	16.011	1,36	361.696	30,67	2,03p.p
2001	1.302.136	278.599	21,40	108.262	8,31	16.884	1,30	403.745	31,01	0,34p.p
2002	1.477.822	341.510	23,11	122.234	8,27	18.742	1,27	482.486	32,65	1,64p.p
2003	1.699.948	391.052	23,00	139.137	8,18	22.990	1,35	553.179	32,54	-0,11p.p
2004	1.941.498	454.313	23,40	166.117	8,56	29.705	1,53	650.135	33,49	0,95p.p
2005	2.147.944	514.417	23,95	187.873	8,75	30.574	1,42	732.864	34,12	0,63p.p
2006	2.322.818	570.789	24,57	211.956	9,12	35.193	1,52	817.938	35,21	1,09p.p

\*\* Valores do PIB de 1996 a 2006 revistos pelo IBGE em 28/03/2007

Governo Sarney:1985-1990

Governo Collor: 1990-1992

Governo Itamar 1992-1994

Governo FHC 1: 1995-1998

Governo FHC 2: 1999-2002

Governo Lula 1: 2003-2006

Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário

## APÊNDICE 5: ARRECADAÇÃO DO ICMS POR ESTADO E REGIÃO

Região	Estado	Final de período							
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Norte	AC	78.306	110.475	132.836	163.804	208.455	257.213	331.512	347.139
	AM	1.102.680	1.404.444	1.655.936	1.923.328	2.193.498	2.612.640	3.002.409	3.312.988
	PA	902.985	1.183.937	1.480.002	1.718.357	2.131.688	2.405.823	2.860.873	3.308.268
	RO	359.089	516.689	557.721	622.222	865.534	1.057.535	1.236.212	1.336.300
	RR	68.342	101.909	118.784	123.889	134.412	150.919	235.278	287.867
	AP	68.837	107.821	118.400	138.511	147.463	184.422	189.825	221.277
	TO	213.911	277.917	343.415	416.081	548.664	606.391	675.784	722.275
	Total Norte	2.794.150	3.703.192	4.407.094	5.106.192	6.229.714	7.274.943	8.531.893	9.536.114
Nordeste	MA	458.868	631.455	805.428	921.537	979.435	1.185.157	1.464.277	1.828.237
	PI	340.412	429.989	467.930	544.160	612.351	761.713	902.279	1.068.978
	CE	1.541.324	1.867.770	2.121.415	2.423.682	2.633.551	2.994.082	3.144.614	3.826.301
	RN	614.280	791.539	911.350	1.016.366	1.186.566	1.394.632	1.616.467	1.909.777
	PB	605.357	735.897	910.423	925.133	1.040.965	1.125.408	1.336.564	1.532.786
	PE	1.793.663	2.143.971	2.394.617	2.865.015	3.177.689	3.667.070	4.313.803	4.864.101
	AL	416.803	539.445	592.673	649.029	799.452	973.292	1.100.365	1.281.320
	SE	396.497	489.795	578.004	689.971	764.511	873.014	1.010.709	1.139.482
	BA	3.023.236	3.763.961	4.242.537	5.153.876	5.871.356	7.132.795	7.830.841	8.614.710
Total Nordeste	9.190.440	11.393.822	13.024.377	15.188.769	17.065.876	20.107.163	22.719.919	26.065.692	
Sudeste	MG	6.471.129	7.562.363	9.223.821	9.543.622	11.026.332	13.221.766	15.637.858	17.018.048
	ES	1.605.703	2.004.531	2.490.518	2.381.617	2.934.516	3.732.002	4.635.618	5.091.607
	RJ	7.229.981	8.169.916	9.368.880	10.409.117	11.180.563	13.051.844	13.396.127	14.804.973
	SP	25.244.406	30.618.863	33.693.292	37.254.155	40.289.405	45.922.468	51.001.253	57.788.447
	Total Sudeste	40.551.219	48.355.673	54.776.511	59.588.511	65.430.816	75.928.080	84.670.856	94.703.075
Região Sul	PR	3.454.255	4.355.485	5.002.579	5.786.722	6.709.703	7.824.123	8.759.645	9.254.511
	SC	2.275.124	2.756.601	3.290.356	3.858.352	4.663.419	5.258.227	5.836.075	6.129.334
	RS	4.659.503	5.643.999	6.706.354	7.441.494	8.988.843	9.637.938	11.381.938	11.813.298
	Total Sul	10.388.882	12.756.085	14.999.289	17.086.568	20.361.965	22.720.288	25.977.658	27.197.143
Centro-Oeste	DF	1.121.094	1.414.069	1.598.339	1.797.393	2.206.574	2.580.823	2.935.715	3.316.431
	GO	1.830.593	2.178.832	2.615.094	3.020.440	3.698.715	3.978.086	4.223.689	4.698.623
	MT	1.113.259	1.415.797	1.543.252	1.864.312	2.474.555	3.321.144	3.413.595	3.156.533

	MS	883.951	1.037.156	1.243.930	1.332.005	1.859.637	2.349.044	2.666.873	3.009.798
	Total Centro-Oeste	4.948.897	6.045.854	7.000.615	8.014.150	10.239.481	12.229.097	13.239.872	14.181.385
	<b>Total Brasil</b>	<b>67.874.156</b>	<b>82.269.693</b>	<b>94.156.996</b>	<b>104.984.190</b>	<b>119.327.852</b>	<b>138.259.571</b>	<b>155.140.198</b>	<b>171.683.409</b>

Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil, em fevereiro de 2007.

## APÊNDICE 6: PECs QUE TRATAM ICMS OU REFORMA TRIBUTÁRIA ENTRE 1987 E 2006

### Propostas de Emenda à Constituição que tratam de ICMS ou de reforma tributária no período de 01/01/1987 a 31/12/2006

	Número	Ementa	Autor	Partido	Estado	Situação
1	556/2006	Acrescenta o inciso "IV" ao art. 159 da Constituição, insere os arts. 95, 96 e 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aumenta a receita dos Municípios, assegura o ressarcimento de receitas aos Estados e ao Distrito Federal por desonerações tributárias e fixa limites para os contratos de parcelamento de dívidas dos entes federados para com a União.	Francisco Turra - PP-RS	PP	RS	CCJC: Aguardando Designação de Relator.
2	542/2006	Estabelece critérios para repartição percentual da receita tributária relativa ao ICMS pertencentes aos municípios.	Renato Casagrande-PSB-ES	PSB	ES	CCJC: Tramitando em Conjunto.
3	534/2006	Estabelece que cabe à lei complementar fixar a base de cálculo, de modo que o montante do ICMS não a integre, inclusive na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço. Altera a Nova Constituição Federal.	Oswaldo Reis - PMDB-TO	PMDB	TO	CCJC: Aguardando Designação de Relator.
4	473/2005	Alterar os arts. 155, § 2º, X; 156, § 3º, II; 195, e 239, da Constituição Federal, e dá outras providências. Isentando da incidência do ICMS, ISS e das contribuições: COFINS e PIS / PASEP os combustíveis líquidos e gasosos, inclusive gás natural e energia elétrica, dos serviços de transporte público coletivo urbano. Alterando a nova Constituição Federal.	Bismarck Maia - PSDB - CE	CE	CE	CCJC: Pronta para Pauta.
5	462/2005	Acrescenta parágrafo ao art. 158 da Constituição Federal, alterando a sistemática de cálculo do valor adicionado para fins de distribuição aos Municípios, no caso das usinas hidrelétricas, do produto da arrecadação do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.	Yeda Crusius PSDB-RS	PSDB	RS	CCJC: Aguardando Parecer.
6	418/2005	"Dispõe sobre a repartição das receitas que cabem aos municípios previstas no inciso IV, do artigo 158, da Constituição Federal".	Arnaldo Faria de Sá - PTB/SP	PTB	SP	CCJC: Tramitando em Conjunto.
7	293/2004	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. (Desmembramento da PEC 255 / 04, devendo os arts. 3º, 8º e 9º, serem reenumerados para 3º, 4º e 5º; e os arts. 146, IV, 150, VI e, 153, § 4º, IV, 158, parágrafo único, I, II, 171-A e parágrafo único, 203, parágrafo único e 216, § 3º, constantes do art. 1º, e os arts., 4º, 5º, 7º, reenumerados para 2º, 3º e 4º). Proposta chamada de "Minirreforma ou Reforma Tributária".	Poder Executivo			PEC22804: Aguardando Parecer.
8	285/2004	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. (Desmembramento da PEC 255, de 2004, contendo os arts. 22, VIII, 34, V, c, 36, V, 61, § 3º; 100, § 1º, 105, III, d, 149-A, parágrafo único, 150, § 6º; 152-A, 153, § 3º, V; 155, § 2º, II, c, IV, a, b, V, a, b, c, d, e, VI, a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, l, VII, a, b, c, d, VIII, IX, a, c, X, e, XI, XII, a, b, f, g, h, i, j, l, m, n, o, XIII, a, b, c, d, e, § 7º, I, II, 158, III, 179 constantes do art. 1º, os arts. 95, 96, parágrafo único I, II, III e 97 constantes do art. 2º, que trata do Ato das Disposições Transitórias, a íntegra dos arts. 3º, 8º e 9º). (Desmembramento da PEC nº 255, de 2004 que é parte desmembrada remanescente da PEC nº 228, de 2004, esta última originada da PEC nº 41, de 2003). Proposta chamada de "Minirreforma ou Reforma Tributária".	Poder Executivo			PLEN: Pronta para Pauta

9	263/2004	Altera a redação do art.158 da Constituição Federal.Estabelecendo como critério de repartição do ICMS para os Municípios a quantidade de presos e o número de habitante do Município; alterando a nova Constituição Federal.	Iriny Lopes PT-ES	PT	ES	CCJC: Aguardando Parecer
10	255/2004	Dispondo sobre a tributação do ICMS que terá alíquotas uniformes em todo o Território Nacional, em número máximo de cinco, cobradas no Estado de origem, aprovadas por Resolução do Senado Federal, dentre outras modificações. Alterando a nova Constituição Federal, incluindo a Emenda à Constituição nº 42, de 2003 - Reforma Tributária. (Texto desmembrado da PEC nº 228, de 2004, na Câmara, por sua vez oriunda do desmembramento da PEC nº 74, de 2003, no Senado, (PEC 74-A / 03 - SF) correspondente à PEC nº 41/03, na Câmara).	Poder Executivo			MESA: Desmembrada .
11	228/2004	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.Dispondo sobre a tributação do ICMS que terá alíquotas uniformes em todo o Território Nacional, em número máximo de cinco, cobradas no Estado de origem, aprovadas por Resolução do Senado Federal, dentre outras modificações. Alterando a nova Constituição Federal, incluindo a Emenda à Constituição nº 42, de 2003 - Reforma Tributária. (Texto oriundo do desmembramento da PEC nº 74 /03, no Senado (PEC 74-A/03-SF), correspondente a PEC nº 41/03, na Câmara).	Poder Executivo			MESA: Transformado em Norma Jurídica.
12	190/2003	Modifica o art. 212 da Constituição Federal e acrescenta novo artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.Aumentando para 25% (vinte e cinco por cento) a participação financeira da União em Educação; estabelecendo o caráter permanente do FUNDEF; criando Fundos para o ensino infantil e médio; alterando a nova Constituição Federal.	Prof. Raquel Teixeira - PSDB-GO	PSDB	GO	MESA: Arquivada
13	154/2003	Alterando a nova Constituição Federal.Alterar o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.	Augusto Nardes - PP- RS	PP	RS	CCJC: Aguardando Parecer.
14	134/2003	Alteração, Constituição Federal, Disposições Constitucionais Transitórias, fixação, percentagem, imposto de importação, imposto de exportação, (ICMS), fomento, ensino, pesquisa científica e tecnológica, instituição pública, órgão público, autorização, vinculação, receita tributária, impostos, recursos orçamentários, ciência e tecnologia.	Bismarck Maia - PSDB - CE	PSDB	CE	CCJC: Pronta para Pauta.
15	123/2003	Dispõe sobre a participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios na arrecadação do IPI, como compensação por perda de receita do ICMS na exportação. Explicação: Alterando o artigo 159 da nova Constituição Federal.	Rogério Silva - PPS/MT.	PPS	MT	CCJC: Pronta para Pauta
16	113/2003	Altera a participação de Estados e Municípios na partilha da arrecadação do IPI decorrente de exportações imunes ao ICMS. Explicação: Alterando o artigo 159 da nova Constituição Federal.	Rogério Silva - PPS/MT.	PPS	MT	MESA: Arquivada - Devolva-se à PEC 113/03 ao autor, por não ter número suficiente de proponentes, já que a ementa constante das folhas de assinaturas não coincide com a da Proposição, de modo que não podem ser aceitas, restando assim contrariadas as disposições do art. 60, inciso I, da Constituição Federal, e do art. 201, inciso I, do

						Regimento Interno da Câmara dos Deputados.
17	94/2003	Dá nova redação ao art. 167 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar recursos para a pesquisa científica e tecnológica, no âmbito das instituições e entidades públicas. Explicação: Alterando a Nova Constituição Federal.	Bismarck Maia - PSDB/CE.	PSDB	CE	MESA: Arquivada, por não conter o número mínimo de assinaturas indicado no inciso I do art. 60, da Constituição Federal, combinado com o inciso I do art. 201, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.
18	86/2003	Dispõe sobre a desoneração do ICMS incidente sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte. Explicação: Alterando o artigo 155, parágrafo segundo, inciso X, da nova Constituição Federal.	Giacobo - PPS/PR	PPS	PR	CCJC: Aguardando Parecer
19	56/2003	Acrescenta alínea ao art. 155, § 2º, inciso X, da Constituição Federal. Explicação: Dispondo que não-incidirá o ICMS sobre a importação de equipamentos hospitalares efetuada diretamente por pessoa jurídica prestadora de serviços médicos-hospitalares; alterando a nova Constituição Federal.	Max Rosenmann - PMDB/PR.	PMDB	PR	CCJC: Pronta para Pauta
20	44/2003	Dispõe sobre a participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios na arrecadação do IPI, como compensação por perda de receita do ICMS na exportação. Explicação: Alterando o artigo 159 da Nova Constituição Federal.	Rogério Silva - PPS/MT.	PPS	MT	MESA: Arquivada - Devolva-se ao Autor, por não conter o número mínimo de assinaturas indicado no inciso I do art. 60, da Constituição Federal, combinado com o inciso I do art. 201, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.
21	41/2003	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Instituinto a "Reforma Tributária"; alterando a nova Constituição Federal.	Poder Executivo			MESA: Transformado em Norma Jurídica
22	33/2003	Dá nova redação ao inciso I e II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal. Explicação: Reduzindo para 50% (cinquenta por cento) a parcela de receita do ICMS pertencentes aos Municípios e aumentando para 50% (cinquenta por cento) o valor das parcelas definidas por critérios dos Estados e Territórios; alterando a nova Constituição Federal.	Edson Duarte - PV/BA.	PV	BA	MESA: Arquivada - Devolva-se ao Autor, por não conter o número mínimo de assinaturas indicado no inciso I do art. 60, da Constituição Federal, combinado com o inciso I do art. 201, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.
23	0008/2003	Dispõe sobre a incidência do ICMS nas operações interestaduais relativas a petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica. Explicação: Revogando a alínea "b" do inciso X do § 2º do artigo 155 e acrescentando a alínea "c", no inciso IX do mesmo artigo e parágrafo; alterando a nova Constituição Federal.	Leonardo Picciani - PMDB/RJ.	PMDB	RJ	Apense-se à(ao) PEC-234/1995
24	565/2002	Dá nova redação ao inciso IV do Art. 158 da Constituição Federal Explicação: Aumentando para 30% (trinta por cento) a participação dos Municípios no produto da arrecadação dos impostos sobre circulação de mercadorias, transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação; alterando a nova Constituição Federal.	Roberto Argenta - PHS/RS.	PHS	RS	CCJC Tramitando em Conjunto (Apensada à PEC-330/2001

25	467/2001	Modifica o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de forma a prorrogar o prazo de vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. Explicação: Prorrogando até o final do exercício de 2016 o prazo de vigência do FUNDEF; alterando a Nova Constituição Federal.	Armando Abílio - PSDB/PB.	PSDB	PB	CCJC Tramitando em Conjunto (Apensada à PEC-342/2001)
26	458/2001	Dispõe sobre desoneração tributária relativas aos gêneros alimentícios de primeira necessidade. Explicação: Alterando o artigo 155 da nova Constituição Federal.	Paulo Lima - PMDB/SP.	PMDB	SP	CCJC Tramitando em Conjunto (Apensada à PEC-259/2000)
27	383/2001	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Explicação: Fixando normas para cobrança, reestruturação e uniformização do ICMS e ISS; concedendo imunidade do IPI para os lubrificantes, combustíveis líquidos ou gasosos e derivados do petróleo; alterando a Nova Constituição Federal.	Poder Executivo.			MESA Arquivada
28	338/2001	Revoga a alínea "b" do inciso X do § 2º do art. 155 da Constituição Federal. Explicação: Extinguindo a imunidade tributária sobre a energia elétrica e o petróleo e seus derivados nas operações interestaduais; alterando a nova Constituição Federal.	Gustavo Fruet - PMDB/PR.	PMDB	PR	MESA Tramitando em Conjunto (Apensada à PEC-234/1995)
29	330/2001	Dispõe sobre a participação dos Municípios na arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal de comunicação. Explicação: Fixando em 35% (trinta e cinco por cento) do valor da arrecadação, alterando a Nova Constituição Federal.	Paulo José Gouvêa - PL/RS.	PL	RS	CCJC Pronta para Pauta
30	278/2000	Dá nova redação ao art. 158, transferindo recursos do ICMS para os municípios integrantes de região metropolitana. Explicação: AUMENTANDO EM CINCO DECIMOS POR CENTO DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DO ICMS PARA OS MUNICÍPIOS INTEGRANTES DA REGIÃO METROPOLITANA; ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	Rubens Furlan - PPS/SP.	PPS	SP	MESA: Arquivada.
31	249/2000	ALTERA O ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS, INTRODUZINDO ARTIGOS QUE CRIAM O FUNDO DE COMBATE A ERRADICAÇÃO DA POBREZA. Explicação: ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, INCLUINDO O ARTIGO 77, 78 E 79 NO ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITORIAS.	ANTONIO CARLOS MAGALHÃES - PFL/BA.	PFL	BA	Transformado em Norma Jurídica
32	634/1999	Altera a alínea "b" do inciso X do § 2º do art. 155 da Constituição Federal. Explicação: SUPRIMINDO O DISPOSITIVO QUE ESTABELECE A NÃO INCIDENCIA DO ICMS SOBRE OPERAÇÕES QUE DESTINEM A OUTROS ESTADOS DA FEDERAÇÃO PETROLEO, INCLUSIVE LUBRIFICANTES E COMBUSTIVEIS LIQUIDOS E GASOSOS DELE DERIVADOS, MANTENDO-A APENAS PARA ENERGIA ELETRICA, ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	BETINHO ROSADO - PFL/RN	PFL	RN	MESA Tramitando em Conjunto (Apensada à PEC-234/1995)
33	183/1999	Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional. Explicação: CRIANDO O IMPOSTO SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA (IMF), DENTRE OUTROS; ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	Marcos Cintra - PL/SP.	PL	SP	PLEN Pronta para Pauta
34	90/1999	Dá nova redação à alínea "b" do inciso X do art. 155 da Constituição Federal. Explicação: ASSEGURANDO AOS ESTADOS PRODUTORES DE ENERGIA ELÉTRICA COMPETÊNCIA PARA TRIBUTA-LA, INCLUSIVE EM OPERAÇÕES QUE A DESTINEM PARA CONSUMO EM OUTRO ESTADO; ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	Luciano Pizzatto - PFL/PR.	PFL	PR	MESA Arquivada
35	47/1999	Altera os incisos I e II do parágrafo único do art. 158, e altera o § 3º do art. 159 da Constituição Federal. Explicação: Modifica o percentual de receita do ICMS pertencente aos municípios, reduzindo o peso do valor adicionado para, no máximo, sessenta por cento, no cálculo do índice de retorno; altera a nova Constituição Federal.	Pompeo de Mattos - PDT/RS.	PDT	RS	CCJC Pronta para Pauta

36	008/1999	Institui Imposto Seletivo Sobre Hidrocarbonetos em Estado Natural, Derivados de Petróleo, Combustíveis e Óleos Lubrificantes. Explicação: ESTABELECENDO QUE A UNIÃO SEJA RESPONSÁVEL PELOS IMPOSTOS E O MESMO SERÁ SELETIVO E INCIDIRÁ UMA ÚNICA VEZ NA CADEIA PRODUTIVA, ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	Ronaldo Cezar Coelho - PSDB/RJ.	PSDB	RJ	MESA Tramitando em Conjunto (Apensada à PEC-110/1992)
37	612/1998	Institui Imposto Seletivo Sobre Hidrocarbonetos em Estado Natural, Derivados de Petróleo, Combustíveis e Óleos Lubrificantes. Explicação: ESTABELECENDO QUE A UNIÃO SEJA RESPONSÁVEL PELOS IMPOSTOS E O MESMO SERÁ SELETIVO E INCIDIRÁ UMA ÚNICA VEZ NA CADEIA PRODUTIVA, ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	Ronaldo Cezar Coelho - PSDB/RJ.	PSDB	RJ	MESA Tramitando em Conjunto (Apensada à PEC-110/1992)
38	579/1998	ALTERA DISPOSITIVOS DO SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL E DA SEGURIDADE SOCIAL.	RUBEM MEDINA - PFL/RJ.	PFL	RJ	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) - ARQUIVADA
39	574/1998	Altera os incisos I e II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal. Explicação: ESTABELECENDO QUE AS PARCELAS DE RECEITA PERTENCENTES AOS MUNICIPIOS SERÃO CREDITADAS CINQUENTA POR CENTO NA PROPORÇÃO DO VALOR ADICIONADO NAS OPERAÇÕES RELATIVAS A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, REALIZADOS EM SEU TERRITORIO E CINQUENTA POR CENTO DE ACORDO COM O QUE DISPUSER LEI ESTADUAL OU, NO CASO DOS TERRITORIOS, LEI FEDERAL, ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).	Marcus Vicente - PSDB/ES.	PSDB	ES	CCJC Tramitando em Conjunto (Apensada à PEC-490/1997)
40	559/1997	Modifica o inciso IV, do artigo 158; o inciso I e a alínea "b", do artigo 159, da Constituição Federal. Explicação: AUMENTANDO PRA TRINTA E CINCO POR CENTO O PRODUTO DA ARRECAÇÃO DO ICMS DESTINADO AOS FUNCIONARIOS; ESTABELECENDO QUE A UNIÃO ENTREGAGARA, TRINTA E CINCO INTEIROS E CINCO DECIMOS POR CENTO AO FPM, DOS SESENTA POR CENTO ARRECADADOS SOBRE O IPI; ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).	Valdemar Costa Neto - PL/SP.	PL	SP	MESA Tramitando em Conjunto (Apensada à PEC-110/1992)
41	525/1997	ALTERA OS ARTIGOS 155 E 158 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Explicação: EXCLUINDO DA COMPETENCIA DOS ESTADOS E DO DF A CRIAÇÃO DE IMPOSTOS SOBRE AS OPERAÇÕES REALIZADAS PELO COMERCIO VAREJISTA, RELACIONADAS EM LEI COMPLEMENTAR, DISPONDO SOBRE A COMPETENCIA DE INSTITUIR IMPOSTOS SOBRE MOVIMENTAÇÃO OU TRANSMISSÃO DE VALORES E DE CREDITOS E DIREITOS DE NATUREZA FINANCEIRA E FIXANDO AS RESPECTIVAS ALIQUOTAS, ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).	FRANCISCO HORTA - PFL/MG.	PFL	MG	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) - ARQUIVADA
42	490/1997	Altera a redação do art. 158, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição Federal, para tratar dos critérios de distribuição das parcelas de receita pertencentes aos Municípios. Explicação: ESTABELECENDO QUE AS PARCELAS SERÃO CREDITADAS DA SEGUINTE FORMA: UM QUARTO, NO MAXIMO, NA PROPORÇÃO DO VALOR ADICIONADO NAS OPERAÇÕES RELATIVAS A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E NAS PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS, REALIZADAS EM SEUS TERRITORIOS E TRES QUARTOS, NO MINIMO, DE ACORDO COM O QUE DISPENSA LEI ESTADUAL OU, NO CASO DOS TERRITORIOS, LEI FEDERAL, ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).	Serafim Venzon - PDT/SC	PDT	SC	CCJC Pronta para Pauta



43	378/1996	ALTERA OS INCISOS I E II E ACRESCENTA O INCISO III AO PARAGRAFO UNICO DO ARTIGO 158, E ALTERA O PARAGRAFO TERCEIRO DO ARTIGO 159 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Explicação: ESTABELECE QUE NA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTARIAS AS PARCELAS PERTENCENTES AOS MUNICIPIOS, SERÃO CREDITADAS ATENDENDO OS SEGUINTE CRITERIOS: ATE SESENTA POR CENTO NA PROPORÇÃO DO VALOR ADICIONADO NAS OPERAÇÕES RELATIVAS A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E NAS PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS, REALIZADAS EM SEUS TERRITORIOS E QUARENTA POR CENTO, NO MINIMO, DE ACORDO COM O QUE DISPUSER LEI ESTADUAL OU, NO CASO DOS TERRITORIOS, LEI FEDERAL, INCLUINDO NO CALCULO DO INDICE, FATORES TAIS COMO: A MALHA RODOVIARIA MUNICIPAL, NUMERO DE ESCOLAS E POSTOS DE SAUDE MUNICIPAIS, ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).	RENAN KURTZ - PDT/RS	PDT	RS	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) - ARQUIVADA
44	361/1996	ACRESCENTA PARAGRAFO AO ARTIGO 161 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Explicação: DESTINANDO O VALOR ADICIONADO DO ICMS, NO CASO DAS USINAS HIDROELÉTRICAS, AOS MUNICIPIOS EM QUE INSTALADAS E AOS IMPACTOS PELO RESERVATORIO, PROPORCIONALMENTE A AREA TERRITORIAL INUNDADA, ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).	MARCONI PERILLO - PSDB/GO.	PSDB	GO	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) - ARQUIVADA
45	344/1996	ALTERA OS ARTIGOS 150, 153 E 155 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Explicação: PROIBINDO A UNIÃO FEDERAL, AOS ESTADOS, AOS MUNICIPIOS E AO DISTRITO FEDERAL A COBRANÇA DE OUTROS IMPOSTOS SOBRE A RECEITA ORIUNDA DE EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS E MERCADORIAS REALIZADAS PELAS 'TRADINGS' BRASILEIRAS, QUE NÃO O IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO, ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).	JAIME MARTINS - PFL/MG	PFL	MG	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) - ARQUIVADA
46	237/1995	ATRIBUI COMPETENCIA A UNIÃO PARA INSTITUIR IMPOSTO SOBRE COMBUSTIVEIS CARBURANTES E DA DESTINAÇÃO ESPECIFICA A RECEITA. Explicação: ALTERANDO O ARTIGO 153, ARTIGO 155 E ARTIGO 167 DA NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).	CUNHA LIMA - PSDB/SP.	PSDB	SP	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) - ARQUIVADA
47	234/1995	Altera a alínea "b" do inciso X do parágrafo 2º do artigo 155 da Constituição Federal. Explicação: SUPRIMINDO O DISPOSITIVO QUE ESTABELECE A NÃO-INCIDENCIA DO ICMS SOBRE OPERAÇÕES QUE DESTINEM A OUTRAS ESTADOS DA FEDERAÇÃO PETROLEO, INCLUSIVE LUBRIFICANTES E COMBUSTIVEIS LIQUIDOS E GASOSOS DELE DERIVADOS, MANTENDO-A APENAS PARA ENERGIA ELETRICA, ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	Max Rosenmann - PR*.		PR	MESA Aguardando constituição de Comissão Temporária
48	227/1995	ALTERA O ARTIGO 158 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Explicação: AUMENTANDO PARA TRINTA POR CENTO A PARTICIPAÇÃO DOS MUNICIPIOS NA ARRECADAÇÃO DO ICMS, DESTINANDO O ACRESCIMO DA RECEITA MUNICIPAL AO DESENVOLVIMENTO DO TURISMO, ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).	UBALDINO JUNIOR - PSB/BA.	PSB	BA	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) - ARQUIVADA
49	216/1995	ALTERA OS ARTIGOS 150, 151, 153, 155, 156, 158 E 159 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Explicação: POR DESMEMBRAMENTO DA PEC 64/95). (ALTERANDO DISPOSITIVOS DA NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NO CAPITULO I, DO TITULO III, QUE TRATA DO SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL).	JOSE COIMBRA - PTB/SP	PTB	SP	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) - ARQUIVADA
50	182/1995	MODIFICA O SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL E DA OUTRAS PROVIDENCIAS. Explicação: ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL EM SEU ARTIGO 153, ARTIGO 155, ARTIGO 156, ARTIGO 158, ARTIGO 159 E ARTIGO 195).	FRANCISCO HORTA - PL/MG	PL	MG	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) - ARQUIVADA

51	175/1995	Altera o Capítulo do sistema Tributário Nacional. DISPONDO SOBRE A REFORMA TRIBUTARIA, ESPECIALMENTE NO QUE DIZ RESPEITO A EXTINÇÃO DO IPI E SUA SUBSTITUIÇÃO POR UMA ALIQUOTA FEDERAL INCIDENTE SOBRE A MESMA BASE DO ICMS ESTADUAL, TENDO ASSIM UM UNICO IMPOSTO PARTILHADO PELA UNIÃO, ESTADOS E DF, ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	Poder Executivo			MESA: Arquivada.
52	133/1995	Altera a redação da alínea "a" do inciso IX do parágrafo 2º do artigo 155 da Constituição Federal. Explicação: EXCLUINDO A COBRANÇA DE ICMS SOBRE A ENTRADA DE MERCADORIA DO EXTERIOR QUANDO SE TRATAR DE BEM DESTINADO A ATIVO FIXO DO ESTABELECIMENTO, E SOBRE SERVIÇO PRESTADO NO EXTERIOR, ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	Elcione Barbalho - PMDB/PA.	PMDB	PA	MESA Arquivada
53	64/1995	ALTERA, REVOGA E SUSPENDE OS EFEITOS DE DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Explicação: ALTERANDO DISPOSITIVOS DA NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NO CAPITULO I, DO TITULO III, QUE TRATA DO SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL.	JOSE COIMBRA - PTB/SP.	PTB	SP	MESA Arquivada
54	46/1995	Modifica o Sistema Tributário Nacional, o financiamento da Seguridade Social, estabelece normas de transição e dá outras providências (Capítulo I, do Título VI, artigo 195 e outros dispositivos correlatos, da Constituição Federal). Explicação: CRIANDO IMPOSTO SOBRE MOVIMENTAÇÃO OU TRANSMISSÃO DE VALORES E DE CREDITOS E DIREITOS DE NATUREZA FINANCEIRA; IMPOSTO SOBRE PRODUÇÃO, CIRCULAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO OU CONSUMO DE BEBIDAS, VEICULOS, ENERGIA, TABACO, PETROLEO E COMBUSTIVEIS, INCLUSIVE DERIVADOS DAQUELE E DESTES, SOBRE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES, BEM ASIM, DESDE QUE DEFINIDOS EM LEI COMPLEMENTAR, SOBRE OUTROS BENS OU SOBRE OUTROS SERVIÇOS; IMPOSTO SOBRE COMERCIO EXTERIOR; IMPOSTO SOBRE A RENDA E IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE IMOBILIARIA; ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	LUIS ROBERTO PONTE - PMDB/RS.	PMDB	RS	MESA Tramitando em Conjunto (Apensada à PEC-110/1992
55	116/1992	ALTERA DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, INSTITUINDO REFORMA ADMINISTRATIVA E TRIBUTARIA. PROMOVENDO O AJUSTE FISCAL; EXTINGUINDO IMPOSTOS DE FORMA A REDUZÍ-LOS; DEFININDO QUAIS SERÃO DE COMPETENCIA DA UNIÃO, ESTADOS, DF E MUNICIPIOS; ESTIMULANDO A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E TRIBUTARIA QUE PERMITA MELHOR DISTRIBUIÇÃO DA CARGA TRIBUTARIA. ALTERANDO O DISPOSTO NO ARTIGO 21, ARTIGO 22, ARTIGO 23, ARTIGO 24, ARTIGO 153, ARTIGO 154, ARTIGO 155, ARTIGO 156, ARTIGO 157, ARTIGO 159, ARTIGO 161 INCISO II, ARTIGO 176 CAPUT E PARAGRAFO PRIMEIRO, ARTIGO 187 CAPUT, ARTIGO 204 INCISO I, ARTIGO 206 INCISO V, ARTIGO 211, ARTIGO 212 PARAGRAFO 20, ARTIGO 223 CAPUT E PARAGRAFOS PRIMEIRO, SEGUNDO E TERCEIRO E ARTIGO 224 DA NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	Said Ferreira - PMDB-PR	PMDB	PR	PREJUDICADA PELO ENCERRAMENTO DOS TRABALHOS DA REVISÃO CONSTITUCIONAL
56	111/1992	DISPÕE SOBRE O SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL. PROMOVENDO O AJUSTE FISCAL, DEFININDO QUAIS IMPOSTOS SERÃO COBRADOS PELA UNIÃO FEDERAL, ESTADO E MUNICIPIOS, ALTERANDO O ARTIGO 159, ARTIGO 161, DA NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O ARTIGO 34 DAS DISPOSIÇÕES TRANSITORIAS).	ANTONIO CARLOS MENDES THAME PSDB - SP	PSDB	SP	PREJUDICADA PELA APROVAÇÃO DO SUBSTITUTIVO DA CESP A PEC 48/91.
57	110/1992	Altera dispositivos da Constituição Federal. PROMOVENDO AJUSTE FISCAL; UNIFICANDO IMPOSTOS DE FORMA A REDUZÍ-LOS DE 15 PARA 08; DEFININDO QUAIS SERÃO COBRADOS PELA UNIÃO, ESTADOS E MUNICIPIOS; PERMITINDO A CESSÃO DE PARCELAS DA RECEITA TRIBUTARIA DA UNIÃO PARA ESTADOS E MUNICIPIOS E DOS ESTADOS PARA OS MUNICIPIOS DE MANEIRA A PERMITIR A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA; ALTERANDO OS ARTIGOS 145, 150, 153, 155, 158, 159, 161 E 165 DA NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	Germano Rigotto - PMDB-RS	PMDB	RS	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

58	91/1992	ALTERA O SISTEMA TRIBUTARIO E DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIARIAS. Explicação: ALTERANDO O ARTIGO 150, ARTIGO 153, ARTIGO 155, ARTIGO 156, ARTIGO 157, ARTIGO 158, ARTIGO 159, ARTIGO 160, ARTIGO 162, ARTIGO 37, ARTIGO 49, ARTIGO 159, ARTIGO 201, ARTIGO 202 E O ARTIGO 34 DAS DISPOSIÇÕES TRANSITORIAS DA NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). (CONVOCAÇÃO EXTRAORDINARIA - JANEIRO DE 1992).	VICTOR FACCIONI - PDS/RS.	PDS	RS	MESA Arquivada
59	75/1991	DA NOVA REDAÇÃO A LETRA 'B', DO INCISO X, DO PARAGRAFO SEGUNDO, DO ARTIGO 155 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Explicação: DISPONDO SOBRE A INCIDENCIA DO ICMS SOBRE PETROLEO, LUBRIFICANTE COMBUSTIVEL E DESTINANDO A RECEITA TRIBUTARIA, PRIORITARIAMENTE, A EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA, ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).	GARIBALDI ALVES FILHO - PMDB/RN.	PMDB	RN	MESA Arquivada
60	64/1991	ALTERA O SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL E DISPÕE SOBRE A ESTADUALIZAÇÃO DAS ESTRADAS FEDERAIS. Explicação: RETIRANDO DO AMBITO FEDERAL E TRANSFERINDO PARA OS ESTADOS E O DF O ENCARGO DE CONSERVAR, RECUPERAR, SINALIZAR E MANTER AS RODOVIAS FEDERAIS, DESTINANDO-LHES, EM CONSEQUENCIA, RECURSOS TRIBUTARIOS DO IVVC E IPVA VINCULANDO A RECEITA DESTES IMPOSTOS AS OBRAS RODOVIARIAS, ALTERANDO O ARTIGO 21, INCISO XIV, ARTIGO 22, INCISO XXII, ARTIGO 25, PARAGRAFO QUARTO E QUINTO, ARTIGO 32, PARAGRAFO QUINTO, ARTIGO 144, ARTIGO 155, ARTIGO 156, ARTIGO 158 E ARTIGO 167 DA NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). BLOCO.	EDMAR MOREIRA - PRN/MG.	PRN	MG	MESA Arquivada
61	55/1991	ALTERA DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (AJUSTE FISCAL). DA COMISSÃO ESPECIAL, SOLICITANDO PRORROGAÇÃO DO PRAZO POR DESEQUILIBRIO FINANCEIRO DO SETOR PUBLICO, COM CORTES DE DESPESAS, AUMENTO DE RECEITAS E REESCALONAMENTO DAS DIVIDAS ESTADUAIS, ALTERANDO O ARTIGO 21, ARTIGO 52, ARTIGO 154, ARTIGO 155, ARTIGO 159, ARTIGO 167, ARTIGO 192 DA NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DESMEMBRANDO O DENOMINADO PROJETO DO EMENDÃO DO GOVERNO COLLOR). Explicação: POR DESMEMBRAMENTO DA PEC 51/91).	Poder Executivo.			Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) - ARQUIVADO
62	51/1991	ALTERA DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Explicação: PROPONDO UM AJUSTE FISCAL VOLTADO PARA A CORREÇÃO DO DESEQUILIBRIO FINANCEIRO DO SETOR PUBLICO, COM CORTES DE DESPESAS, AUMENTO DE RECEITAS E REESCALONAMENTO DAS DIVIDAS ESTADUAIS; REDUZINDO A DISCRIMINAÇÃO AO CAPITAL ESTRANGEIRO E AMPLIANDO O CAMPO DE ATUAÇÃO DO CAPITAL PRIVADO NACIONAL, COM REDUÇÃO DO MONOPOLIO ESTATAL, PRIVATIZAÇÃO E CONCESSÃO DE SERVIÇOS PUBLICOS, ALTERANDO O ARTIGO 21, ARTIGO 23, ARTIGO 37, ARTIGO 40, ARTIGO 41, ARTIGO 42, ARTIGO 52, ARTIGO 102, ARTIGO 154, ARTIGO 155, ARTIGO 159, ARTIGO 167, ARTIGO 170, ARTIGO 171, ARTIGO 173, ARTIGO 176, ARTIGO 177, ARTIGO 192, ARTIGO 199 E ARTIGO 207 DA NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DENOMINANDO-O PROJETO DO EMENDÃO).	Poder Executivo.			Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário
63	48/1991	ALTERA DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALTERANDO O ARTIGO 146, O ARTIGO 149, O ARTIGO 150, O ARTIGO 153, O ARTIGO 155, O ARTIGO 158, O ARTIGO 159 E O ARTIGO 161 DA NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE TRATAM DE TRIBUTAÇÃO, COM O OBJETIVO DE PROMOVER O AJUSTE FISCAL).	LUIZ CARLOS HAULY - PMDB /PR	PMDB	PR	MESA: Transformado em Norma Jurídica.

64	14/1991	Suprime a alínea b do inciso X do parágrafo 2º do artigo 155 da Constituição Federal. Explicação: SUPRIMINDO A NÃO INCIDENCIA DO ICMS SOBRE OPERAÇÕES QUE DESTINEM A OUTROS ESTADOS PETROLEO, INCLUSIVE LUBRIFICANTES, COMBUSTIVEIS LIQUIDOS E GASOSOS DELE DERIVADOS, E ENERGIA ELETRICA;ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	Luiz Carlos Haully - PMDB/PR.	PMDB	PR	PLEN Aguardando criação de Comissão Temporária
65	59/1990	ALTERA, REVOGA E SUSPENDE OS EFEITOS DE DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Explicação: SUBSTITUINDO INCENTIVOS FISCAIS POR OUTROS QUE GEREM RENDA TRIBUTÁVEL PELO AUMENTO DE PRODUÇÃO E DA PRODUTIVIDADE DAS EMPRESAS, INCLUINDO CRITERIOS DE PROPORCIONALIDADE FLEXIVEL, E ALIQUOTA VARIÁVEL EM FUNÇÃO DIRETA DO VALOR DA RENDA E INVERSA, DA SUA NATUREZA; EXTINGUINDO O ICMS E O IPI, DISPONDO SOBRE A TRANSFERENCIA AOS MUNICIPIOS, ALTERANDO O ARTIGO 148, ARTIGO 150, ARTIGO 151, ARTIGO 153, ARTIGO 155, ARTIGO 158, ARTIGO 159, E REVOGANDO DISPOSITIVOS DOS ARTIGOS 151, 153, 155, 156 E 159 DA NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). - ADMISSIBILIDADE DA CCJR.	CHICO HUMBERTO - PST/MG	PST	MG	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) - ARQUIVADO
66	43/1990	ALTERA INCIDENCIA DOS IMPOSTOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, TRANSPORTE INTERESTADUAL E INTERNACIONAL E TELECOMUNICAÇÕES. Explicação: ALTERANDO O DISPOSTO NO ARTIGO 155 DA NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	VICTOR FACCIONI - PDS/RS	PDS	RS	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) - PREJUDICADA PELO ENCERRAMENTO DOS TRABALHOS DA REVISÃO CONSTITUCIONAL

Fonte: Sítio da Câmara dos Deputados consultado em 20/12/2006.

\* No banco de dados pesquisado, não constava o partido ao qual o Deputado Max Rosenmann era filiado ao propor a PEC 234/1.

