

# O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL FRENTE À REFORMA DO ESTADO: UMA ANÁLISE DO PROJETO DE REFORMA TRIBUTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL, EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 175-A



**Luiz Marques de Andrade Filho**

Economista, especialista em Administração, mestrando em Administração pela UFBA, analista de finanças e controle do Ministério da Fazenda, professor da Faculdade Ruy Barbosa nas disciplinas Teoria Econômica, Contabilidade e Contabilidade de Custos.

## 1 INTRODUÇÃO

Este texto tem a intenção de analisar o projeto de reforma tributária do governo federal, enviado para apreciação do Congresso Nacional em 1995, mas ainda em discussão, sob a ótica da reforma do Estado no Brasil, tendo como objeto a questão da descentralização fiscal e da autonomia dos governos subnacionais. Justifica-se tal objetivo por se entender que a reforma tributária, além de ter impacto diretamente sobre os contribuintes (em função de modificações na carga fiscal e da possível facilitação no processo de administração fiscal), é fundamental para a racionalização do financiamento do Estado brasileiro. Sublinhe-se que esta segunda afirmação se refere não somente à visão do fluxo de receitas fiscais, como também – e principalmente – ao equilíbrio federativo entre União e estados subnacionais.

Entende-se que a reforma tributária não deve ser apreendida apenas em seu sentido restrito – em relação à carga sobre os agentes econômicos e à sua simplicidade e harmonização com os sistemas dos demais países, dado que está em pleno andamento

no Brasil todo um processo de reforma de Estado, que passa pelo redirecionamento do papel do Estado na economia, pelo processo de privatizações, concessões e abertura ao capital externo, e pelas reformas administrativa e previdenciária. Neste sentido, a reforma tributária, que corresponde a uma das duas tranches da reforma fiscal (dado que esta última, além da ótica do financiamento engloba também a responsabilidade pela execução do gasto público), deve ser compreendida como inserida em um contexto maior de reforma do Estado no Brasil.

Sabendo que o Plano diretor da reforma do aparelho do Estado (1995) estabelece que as modificações necessárias a fim de atingir o objetivo de reestruturar o sistema público no Brasil seriam: (i) o ajuste fiscal duradouro; (ii) reformas econômicas orientadas para o mercado; (iii) reforma da previdência social; (iv) inovação dos instrumentos de política social, e (v) reforma do aparelho do Estado com vistas a aumentar a governança, o foco deste trabalho se resume ao item *ajuste fiscal duradouro*, partindo do pressuposto de que o ajuste fiscal significa uma modificação estrutural (e

não apenas conjuntural) da estrutura institucional de receitas e gastos públicos dos três níveis de governo, não apenas visando a sanear problemas momentâneos de caixa, mas redefinindo o processo fiscal da federação, de forma a gerar o equilíbrio financeiro do governo federal e dos governos subnacionais, através da redução dos déficits orçamentários e do controle sobre a expansão da dívida pública, implicando uma maior capacidade privada de investimento, via redução da taxa de juros.

Pelo fato de a modificação fiscal no Brasil ser de grande envergadura (necessitando alterações constitucionais, e que afetam vários interesses), o governo federal utilizou como meio, para tal objetivo, um projeto de reforma do sistema tributário via projeto de Emenda Constitucional. É este projeto de Emenda à Constituição, de nº 175-A, que é analisado no presente texto.

Nesse sentido – compreendendo o Brasil como uma federação altamente descentralizada em termos fiscais, a partir da Constituição Federal de 1988 (Afonso, 1995), na qual os governos subnacionais detêm grande parte da receita tributária líquida to-

tal da federação – este trabalho tem o objetivo de responder às seguintes questões: de que forma está visualizado o processo de descentralização fiscal para as entidades subnacionais no projeto de reforma tributária do governo federal? Como o pacto federativo e o grau de autonomia subnacional, mediante alterações no federalismo fiscal implantado em 1988, podem ser afetados pós-reforma, e como o projeto de alteração do sistema tributário do Executivo se insere no campo da concepção de reforma de Estado no Brasil?

Este texto não faz uma revisão teórica sobre todos os aspectos do tema reforma de Estado e também na questão sobre o que efetivamente estaria ocorrendo no mundo capitalista desde os anos setenta seria apenas uma crise do Estado, denotada por uma crise fiscal, ou uma crise mais profunda e ampla de acumulação, que implicaria uma busca de lucratividade por parte dos capitais excedentes no mercado internacional, via processo de privatização e abertura dos mercados nacionais<sup>1</sup>. Assim, trabalham-se as questões levantadas não com o objetivo de esgotá-las, mas, sim, desejando gerar algumas conclusões e/ou interrogações que possam subsidiar estudos posteriores.

A primeira parte do texto faz uma breve revisão sobre os conceitos de federalismo fiscal e de autonomia, para posterior análise do processo evolutivo do sistema tributário nacional em paralelo aos aspectos mais ou menos descentralizantes do sistema fiscal em favor das entidades subnacionais, em termos históricos. A segunda parte realiza uma análise do projeto de Emenda à Constituição, enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, que objetiva modificar o Sistema Tributário Nacional, procurando entender como este projeto pode impactar sobre o pacto federativo implantado em 1988, e como ele se insere dentro do projeto

maior de reforma do setor público brasileiro.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA E DO PROCESSO EVOLUTIVO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Federação é uma forma de organização do Estado baseada na divisão espacial do poder do Estado Nacional, a partir da articulação do poder nacional com os poderes regionais e locais (Affonso, 1995). Em uma federação, o governo central, ou governo federal, representa a União, sendo esta a única entidade detentora de soberania política, enquanto as demais entidades subnacionais são possuidoras de autonomia política e administrativa. A forma federativa de Estado no Brasil foi assumida desde a Constituição de 1891, sendo as principais características do federalismo: (i) a divisão territorial do Estado em várias subunidades; (ii) sistema legislativo bicameral ao nível federal; (iii) Poder Executivo, Legislativo e Judiciário presentes em todos os níveis federais; (iv) existência de uma Corte Suprema de Justiça responsável por julgar os conflitos federativos; (v) definição das competências administrativas, e (vi) autonomia de cada ente federativo para constituir seus próprios governos (Soares, 1998).

Quando se discute federação, a referência ao conceito de autonomia surge quase que em paralelo. Segundo Silva (1996), a autonomia das entidades federativas se resume à posse de um governo próprio, dentro de um círculo de competências estabelecido pela Constituição Federal. A autonomia subnacional seria baseada, portanto, na existência de governos próprios e na posse de competências administrativas e legislativas exclusivas.

Como observa Soares (1998) a autonomia das

entidades subnacionais vai bem mais além da descentralização fiscal e administrativa: ela engloba, além disso, autonomia política e institucional na forma de independência de um governo próprio, subordinado, porém, à ordem maior, constitucional, da federação.

Nesse sentido, o federalismo fiscal significa o mecanismo em que se assenta a divisão de receitas e gastos entre os níveis de governo de uma federação, o soberano e o autônomo, tendo os fundos públicos de transferências de receitas intergovernamentais como uma forma de equalização fiscal entre as diversas entidades federadas. Por esta conceituação, o atual federalismo fiscal brasileiro (instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado por leis infraconstitucionais) passa a figurar como a variável que define não somente o grau de descentralização fiscal, de fluxo de receitas entre governos e regiões, mas também o grau de autonomia subnacional em legislar e administrar seus subsistemas tributários.

Assim, reformar o Estado passa pela necessidade de reformar também o sistema fiscal, compreendendo-o não somente como o sistema tributário, mas também como toda a definição da divisão de competências administrativas para a execução dos gastos públicos. A reforma fiscal passa, então, pela questão do federalismo fiscal e do pacto federativo, entendendo-o como um complexo sistema de trocas, baseado em sua maior monta nos fundos públicos, e responsável pela soldagem dos interesses regionais implantados pelas forças centrífugas da federação (Affonso, 1995).

Uma análise histórica do sistema tributário no Brasil, a partir da proclamação da República, demonstra

1 Essa questão é bem analisada por Santos (1998).

que o sistema foi mais ou menos descentralizado – com maior ou menor nível de autonomia subnacional – em função do grau de democracia observado em cada período (Costa, 1996). A Constituição de 1891 recepcionou a estrutura tributária vigente no Império, baseada nos impostos da União sobre o comércio exterior. Porém, devido ao federalismo recém-implantado, procurou-se, de forma ainda incipiente, viabilizar financeiramente os estados e municípios. Aos estados coube o imposto sobre comércio interestadual, enquanto que aos municípios foi facultado o poder de criar seus próprios impostos (Varsano, 1996). Não obstante a capacidade de criação de impostos próprios pelos municípios, na maioria deles o prefeito não era autonomamente escolhido, mas, sim, nomeado pelos governadores, minando o grau de autonomia que formalmente lhes concedia a Constituição (Costa, 1996). Os estados receberam autonomia para a contração de dívidas no exterior e para gerenciar seus próprios sistemas tributários, inclusive sobre o comércio interestadual (Santos, 1978). A formação de um mercado interno unificado sofria os óbices naturais de um regime descentralizado, mas sem qualquer coordenação. Em resumo, a federação fora criada sobre uma velha estrutura de dominação oligárquica, estando a ordem federativa a representar “a soma dos estados, (enquanto) estes, por sua vez, representavam o espaço de dominação oligárquica” (Oliveira, 1995, p. 80).

A Constituição de 1934 dotou os municípios e os estados de competência privativa para criar e cobrar diversos tributos, mas vetou a capacidade estadual para a taxação do comércio interestadual. Este fato propiciou a formação de um mercado interno unificado. 1934 trouxe também o primeiro rascunho de transferências de receitas entre governos, dado que para cada novo imposto criado

pela competência residual dos estados, 30% da arrecadação deveria ser transferida à União e 20% ao município de origem da arrecadação (Varsano, 1996). A Constituição de 1937 pouco inovou em termos tributários. Não obstante, os subgovernos perderam a competência para instituir alguns impostos, além de ser suprimida a transferência de receita a partir da tributação residual dos estados para a União e os municípios. 1934, em menor grau, e, de forma radical, 1937, são períodos que representam uma forte centralização do poder. Getúlio Vargas e o Estado Novo (a partir do golpe de 37) significam uma espécie de negação ao modelo liberal anterior (associado às oligarquias estaduais), sendo que as teses de nacionalismo e de industrialização ganham peso e passam a ser praticamente hegemônicas. O Estado passa a ser o indutor do processo de desenvolvimento industrial devido ao fato de a ainda débil burguesia nacional não possuir capacidade para puxar o desenvolvimento de forma autônoma. O Estado precisou criar as condições necessárias para conduzir o processo de desenvolvimento. Em 1936 é criado o DASP, Departamento Administrativo do Serviço Público, que possuía três pressupostos básicos para a sua estruturação e ação, quais sejam: a adoção de critérios profissionais para o ingresso no setor público; o desenvolvimento de carreiras no Estado, e regras de promoção e aumentos salariais em função do mérito (Martins, 1995). A burocratização do Estado é acompanhada pelo centralismo administrativo e pelo autoritarismo; o governo intensifica sua atividade no sistema econômico.

A negação ao federalismo fez com que fossem avocadas pelo governo central inúmeras responsabilidades anteriormente desempenhadas pelos estados, como a possibilidade de negociação direta de empréstimos externos por parte destes, a cobrança de

impostos de maneira autônoma, principalmente, o imposto interestadual (já em 1934). Setores como saúde e educação que, durante a República Velha, eram de competência dos estados, passaram, também a partir de 30, para a responsabilidade central. Em 1937, Vargas realiza uma cerimônia pública em que queima, de forma emblemática, as bandeiras dos estados. É o constrangimento ao federalismo demonstrado pela força do governo central (Skidmore, 1992).

O período que vai de 1945 até 1964 representa uma fase democrática da vida política brasileira. Porém, durante a década de cinquenta, em especial no governo JK, o sistema tributário vigente mostrou-se incapaz de arrecadar a receita necessária para o financiamento do grande esforço do Estado na indução ao desenvolvimento econômico e nos gastos em infra-estrutura. O desequilíbrio do orçamento público levou o governo federal à prática sistemática de emissão monetária como forma de cobertura de seus déficits fiscais.

O golpe de 64 obstaculizou o sistema político, porém, reformas importantes – como: (i) a reforma bancária de 1964 (que propiciou o alargamento do crédito ao consumidor), (ii) a edição da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, que instituiu as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle orçamentário da União, estados, Distrito Federal e municípios, e (iii) o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966) – buscavam a racionalidade e a criação de uma estrutura básica em termos de crédito ao consumidor, de sistematização financeira/orçamentária do setor público, e de arrecadação pública (sistema tributário).

O autoritarismo do regime levou a que o relativo grau de autonomia dos estados e municípios fosse minado. Desta forma, foi restringido o poder dos estados de legislar sobre o

ICM, de modo que tal imposto se tornasse apenas arrecadador e não utilizado como mecanismo de política regional. No entanto, apesar do centralismo político e administrativo, pela primeira vez é institucionalizada uma sistemática de transferências de receitas tributárias da União para estados, DF e municípios, com a criação, pelo Código Tributário Nacional de 1966, do FPE e FPM, Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios, ambos formados por parte da arrecadação federal do IR e do IPI.

Em 1968, os percentuais destinados do IR e IPI ao FPE e FPM foram reduzidos de 10% para 5%, respectivamente (Varsano, 1996), sendo também instituídas inúmeras vinculações de gastos referentes às receitas destes fundos. Reduziu-se, portanto, o valor absoluto dos fundos de participação, então recém-criados, bem como vincularam-se os gastos subnacionais provenientes destes fundos às políticas sociais do governo federal (Santos & Ribeiro, 1993). Era a garantia, mediante uma drástica redução da autonomia subnacional, de que as entidades subnacionais não interfeririam na política de desenvolvimento adotada pela União.

A reação à centralização do regime iniciou-se ao final da década de setenta, quando o “milagre brasileiro” chegava ao seu término. Paralelamente a um tímido movimento da sociedade civil, os representantes dos estados e municípios também passaram a questionar o baixo grau de autonomia concedido. Mediante a Emenda Constitucional nº 5/75, os percentuais do FPE e FPM são elevados a partir de 1976 e, em 1982, eles já atingem 10,5% do total da arrecadação do IR e IPI respectivamente (Varsano, 1996). Em 1985, pela Emenda Constitucional nº 23/83 (Emenda Passos Porto), os percentuais já eram da ordem de 16%, quanto ao FPE, e 14% para o FPM, bem como iniciou-

se um processo de desvinculação do gasto originado das receitas destes fundos.

A década de oitenta marca um ponto de inflexão no desenvolvimento econômico brasileiro. A fase de “substituição de importações”, capitaneada pelo Estado, que se iniciara em meados da década de trinta, chega ao seu esgotamento com a crise da dívida externa no início da década, quando a elevação da taxa de juros dos títulos públicos norte-americanos fez minimizar a oferta de capitais externos, afetando o balanço de pagamentos dos países que optaram pela captação de crédito externo como estratégia de financiamento nos anos anteriores (entre os quais o Brasil). O Estado perdia capacidade tributária devido à recessão (queda de receita), ao aumento do peso do encargo dos juros externos, e ao efeito Tanzi<sup>2</sup> aliado à inflação.

A redemocratização trouxe à tona a questão da autonomia subnacional. Este fenômeno ficou claramente exposto quando das discussões e votações da Constituição de 1988, que representa um momento de forte reação contra a centralização do regime anterior, quando os governos subnacionais reivindicaram para si uma maior participação fiscal. Os percentuais do IR e IPI destinados aos fundos de participação foram aumentados para 21,5% e 22,5%, quanto ao FPE e FPM respectivamente, bem como desvinculou-se totalmente o gasto subnacional oriundo destes fundos. É criado o Fundo de Desenvolvimento dos Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com 3% da arrecadação federal do IR e IPI, em substituição ao FE<sup>3</sup>. Cria-se também o chamado IPI-Exportação com 10% da receita do IPI, com destino aos estados exportadores de produtos industrializados, cabendo a

cada estado a obrigatoriedade de repassar 25% da receita deste fundo aos seus municípios. Os municípios receberam um maior quinhão tributário devido, também, à ampliação de 20% para 25% da parcela do ICMS a ser recebido dos estados. A União perde alguns de seus impostos, como os impostos únicos sobre minerais, energia elétrica, lubrificantes e combustíveis, e serviços de comunicação e transportes, sendo que os três últimos passam a contar na incidência do ICMS, alargando a base de cálculo deste tributo estadual (Santos & Ribeiro, 1993). Os estados e DF obtiveram em 1988 o alargamento da base de incidência do ICMS e passaram a ter liberdade para a utilização das alíquotas deste imposto como política de desenvolvimento regional – em uma clara reação à falta de uma política industrial instituída pela União – o que criou a chamada “guerra fiscal”.

Note-se, ainda, que foi somente na Constituição de 1988 que os municípios foram explicitamente reconhecidos como membros da federação no Brasil. Assim, a partir de 1988, o Brasil torna-se altamente descentralizado em termos fiscais.

A atual participação dos governos estaduais e municipais na geração e aplicação da carga tributária nacional é bastante elevada, seja na retrospectiva histórica, seja na comparação com outros países. A participação dos municípios no “bolo” tributário supera em 70% a obtida no período 1970-80 e é o dobro da de 1950. Missões técnicas do Banco Mundial e do FMI destacam que a participação estadual e municipal nas receitas supera em muito a de outros países em desenvolvimento e assemelha-se a das fe-

2 O efeito Oliveira-Tanzi se refere à corrosão da receita tributária a partir da incidência da inflação sobre o valor da obrigação tributária a recolher entre a data de cálculo do crédito tributário e a data do efetivo pagamento.

3 O FE, Fundo Especial, era formado por 2% da arrecadação federal do IR e do IPI, mas com administração totalmente discricionária por parte do governo federal.

derações mais avançadas. Surpreendem-se ainda mais com o grau de autonomia com que cobram seus impostos e taxas e gerem suas despesas (Afonso, 1995, p. 317).

O período pós-1988 pode ser caracterizado por uma maior descentralização da receita fiscal e também por uma maior autonomia subnacional. Para estados/DF e municípios, a parcela de recursos *ex-post* a efetivação das transferências foi sempre superior à parcela de recursos *ex-ante* as transferências (que corresponde à arrecadação própria). Esta superioridade, antes já existente, demonstrou maior intensidade após 1988, conforme demonstra a Tabela I.

**TABELA I**  
**PARTICIPAÇÃO RELATIVA PRÓPRIA NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA BRUTA E PARTICIPAÇÃO RELATIVA NA RECEITA LÍQUIDA DISPONÍVEL.**  
**BRASIL, PERÍODO 1980-1998.**

ENTIDADES	1980		1988		1993		1998	
	B	L	B	L	B	L	B	L
UNIÃO	75,0%	69,0%	71,0%	62,0%	68,0%	58,0%	64,0%	49,0%
ESTADOS/ DF	22,0%	22,0%	26,0%	27,0%	27,0%	26,0%	34,0%	33,0%
MUNICÍPIOS	3,0%	9,0%	3,0%	11,0%	5,0%	16,0%	2,0%	18,0%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Afonso, 1995, e Andrade Filho, 1999.

Notas: B = Participação relativa própria na arrecadação tributária bruta e L = Participação relativa na receita líquida

Apesar do incremento da receita fiscal assumida por estados e municípios (principalmente para estes últimos) a partir de 1988, os gastos sociais efetuados por estas entidades também se apresentaram ascendentes. Um estudo realizado pela SUDENE (somente, portanto, para estados da Região Nordeste) demonstra que, de 1984 até 1993, as receitas orçamentárias dos estados nordestinos evoluíram em 43%, contra um incremento de despesas orçamentárias da ordem de 57%. Neste mesmo período, os juros pagos sobre a dívida interna cresceram em 50%, a amor-

tização da dívida interna evoluiu em 69%, enquanto os investimentos cresceram em apenas 18% (Albuquerque, 1996).

Assim, a descentralização fiscal não veio sozinha: ela foi acompanhada de um aumento do peso referente às amortizações e aos pagamentos de juros sobre a dívida interna, além de um maior gasto social por parte dos subgovernos. Santos Filho (1996) identifica na centralização fiscal e financeira por parte da União, a partir de meados da década de sessenta até 1988, a causa do desequilíbrio subnacional que, pressionado por maiores demandas por um lado e por menor capacidade fiscal por outro, levou estas entidades à prática do endividamento junto à União e a seus

agentes financeiros.

Quando a descentralização fiscal, por fim, se tornou fato, a partir de 1988, o desequilíbrio fiscal e os compromissos de gastos sociais dos estados subnacionais já se faziam cristalizados.

Nesse sentido, apesar da descentralização,

o gasto social de estados e municípios também evoluiu e o problema do déficit da União permaneceu – considerando o agregado do governo federal e dos subnacionais – com maior significância, a partir de 1994, em função da conta de juros, atrelada ao crescimento da dívida interna<sup>4</sup>.

A partir de meados da década de noventa, a distribuição de receita tributária da União para estados e municípios passou a ser combatida pelo governo federal mediante a implantação de mecanismos institucionais que visavam a uma concentração maior de recursos nos cofres federais, como a CPMF (que por ter sido criada como Contribuição não é alcançada pelos Arts. 154-I e 157-II da Constituição, não sendo compartilhada com as demais entidades da federação) e o FEF, Fundo de Estabilização Fiscal (originalmente Fundo Social de Emergência), a partir de 1994, que retém<sup>5</sup> com a União parte da receita tributária federal (relativa ao IR) passível de transferência para estados e municípios.

É nesse clima de diagnóstico de crise do Estado e ajuste fiscal das finanças públicas que o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional em 1995 (mas ainda, no momento, em processo de discussão interna e com a sociedade), um projeto de reforma tributária que se pretende incluir em todo o escopo da reforma do setor público brasileiro.

4 Este crescimento foi gerado pelas altas taxas de juros utilizadas pelo governo federal como meio de atração de capital estrangeiro, com o fito de equilibrar o balanço de pagamentos e evitar uma desvalorização mais acelerada do Real. Para se ter uma melhor idéia, no período de julho de 1994 a novembro de 1997, a taxa SELIC nominal (taxa que remunera os títulos públicos), se apresentou em 174,07% ao período, frente a um IGPM da ordem de 50,1% ao período, o que produz uma taxa SELIC real de 82,59% ao período. Em termos equivalentes ao ano (considerando o período de 40 meses, dado que julho de 1994 é o mês base) tem-se: SELIC nominal, 35,32% aa; IGPM, 12,96% aa, e SELIC real, 19,79% aa (Andrade Filho, 1999).

5 Em 1998 o FEF representou mensalmente, em média, 14,5% da arrecadação líquida do IR (Demonstrativo TCU, 1998), significando uma redução do valor transferido para os subgovernos. Em virtude das intensas pressões de governadores e prefeitos, em maio de 1999, o governo federal anunciou sua extinção, a partir de janeiro de 2000.

### 3 O PROJETO DE REFORMA TRIBUTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL, SEUS POSSÍVEIS IMPACTOS E SUA ANÁLISE FRENTE À QUESTÃO DA REFORMA DE ESTADO

O projeto de reforma tributária, que representa uma das partes do chamado ajuste fiscal duradouro presente na concepção da reforma do Estado brasileiro, é justificado pelo Poder Executivo por duas razões básicas, quais sejam: (i) a desestabilização do equilíbrio de forças que sustentam o pacto tributário, e (ii) a adaptação à evolução estrutural da economia (Justificativa da proposta de reforma tributária, 1998). Partiu-se do diagnóstico que o atual sistema tributário se apresenta obsoleto, prejudicando a competitividade das empresas por ser demasiado complexo, induzindo à sonegação (inclusive a não intencional), não sendo, por fim, adequado à harmonização com outros sistemas tributários (Apresentação da Emenda Constitucional nº 175-A, 1995).

O que se apreende do texto relativo à Emenda Constitucional da ordem tributária, enviado ao Congresso, é que se propõe a extinção de alguns tributos (principalmente os que incidem sobre o faturamento das PJ, além da CPMF), bem como a criação de outros, visando a manter/aumentar a receita tributária em relação ao PIB<sup>6</sup>, modificando, porém, a relação de forças que compõem a federação. O Quadro I demonstra, de forma resumida, os tributos atuais e a proposta de reformulação do governo federal, por nível da federação.

Afora uma série de medidas sobre mecanismos de compensação de impostos e de normatização a respeito da administração tributária, que objetivam a simplificação do sistema, o projeto do Executivo prevê, como principais alterações, a eliminação de dois impostos de grande poder de arrecadação, o IPI (de competência da União) e o ICMS (estadual), ambos tributos sobre o valor agregado, para condensá-los em um só tributo, o ICMS Federal a ser criado. Este imposto, na forma de valor agregado, IVA, incidirá sobre a circulação de bens e serviços e será legislado e regulamentado pela União, com fiscalização e arrecadação

pelos estados e Distrito Federal. O art. 152, inciso I, do projeto, afirma que o ICMS Federal será partilhado entre a União os estados e o Distrito Federal. O inciso II determina que os municípios participarão da arrecadação na forma do art. 158, IV, "vinte e cinco por cento da parcela do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de bens e mercadorias e sobre a prestação de serviços de qualquer natureza, pertencente ao Estado". No entanto, não há clareza sobre a forma de repasse dos recursos deste imposto dos estados (que executarão sua arrecadação e fiscalização) para a União.

**QUADRO I  
RESUMO DA PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL**

NÍVEIS DA FEDERAÇÃO	TRIBUTOS	
	SITUAÇÃO ATUAL	SITUAÇÃO PROPOSTA
FEDERAL	--	•ICMS FEDERAL – União legisla, Estados e DF arrecadam (INCLUSÃO)
UNIÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Imp. Importação</li> <li>•Imp. Exportação</li> <li>•Imp. Renda</li> <li>•IPI</li> <li>•IOF</li> <li>•Imp. Territorial Rural</li> <li>•Imp. Grandes Fortunas (NÃO REGULAMENTADO)</li> <li>•PIS</li> <li>•Cont. Social S/ Lucro Líquido</li> <li>•COFINS</li> <li>•Salário-Educação</li> <li>•CPMF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Imp. Importação</li> <li>•Imp. Exportação</li> <li>•Imp. Renda</li> <li>•IPI (EXTINÇÃO)</li> <li>•IOF</li> <li>•Imp. Territorial Rural</li> <li>•Imp. Grandes Fortunas (NÃO REGULAMENTADO)</li> <li>•PIS (EXTINÇÃO)</li> <li>•Cont. Social S/ Lucro Líquido (EXTINÇÃO)</li> <li>•COFINS (EXTINÇÃO)</li> <li>•Salário-Educação (EXTINÇÃO)</li> <li>•CPMF (EXTINÇÃO)</li> <li>•Imp. S/ Movimentação Financeira (INCLUSÃO)</li> <li>•Imp. Seletivo S/ Combust. e Supérfluos (INCLUSÃO)</li> </ul>
ESTADOS/DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>•ICMS</li> <li>•IPVA</li> <li>•TCM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•ICMS (EXTINÇÃO)</li> <li>•IPVA</li> <li>•TCM</li> </ul>
MUNICÍPIOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>•ISS</li> <li>•IPTU</li> <li>•TIV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•ISS</li> <li>•IPTU</li> <li>•TIV</li> </ul>

Fonte: Constituição Federal de 1988 e Projeto de Emenda Constitucional nº 175-A, 1995.

6 A carga tributária brasileira média em relação ao PIB, no período entre 1990 e 1996, foi de 26,92%, a maior da América Latina (Afonso, Varsano, Raimundo, Araújo, Pessoa & Silva, 1999, p. 15).

## “... o ICMS, isoladamente, responde pela maior fatia tributária da Federação.”

Saliente-se que o ICMS isoladamente responde pela maior fatia tributária da federação. A partir de dados de 1993, observa-se que o ICMS representou 27,61% da arrecadação bruta da federação, suplantando o IR (16,23%) e IPI (9,10%), somente perdendo posição para o conjunto das Contribuições Sociais da União (33,02%) (Dain, 1995). Na média, entre os anos de 1980 a 1994, o ICMS representou 6,9% do PIB (Lagemann, 1995). Em 1996, o ICMS representou 24% da arrecadação bruta e 7,15% do PIB<sup>7</sup>.

Os argumentos do Executivo que embasam a proposta de extinção do ICMS são: (i) a eliminação da discussão sobre origem e destinação das mercadorias; (ii) o fim da guerra fiscal entre os estados; (iii) a tendência a uma maior harmonização tributária com os demais países que escolhe-

## “A CPMF pode vir a ser transformada em tributo permanente, com o nome de IMF, Imposto Sobre Movimentações Financeiras...”

ram o IVA como tributação do consumo; (iv) a simplificação do sistema pela adoção de uma alíquota única em toda a federação e, por fim, (v) o fato de que, em todos os países que utilizam o IVA como tributação, tal tributo é de competência do governo federal ou central. O projeto prevê ainda a extinção da CPMF e a sua transformação em tributo permanente denominado IMF, Imposto Sobre Movimentações Financeiras, além da extinção da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), do Programa de Integração Social (PIS), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e da Contribuição Social do Salário Educação. É proposta a instituição, também, de outro imposto sobre valor agregado, denominado Imposto Seletivo Federal, de competência da União, incidente sobre operações com derivados de petróleo, combustíveis, lubrificantes, energia elétrica, fumo, bebidas, veículos automotores, embarcações, aeronaves e bens e mercadorias supérfluos.

Nos artigos referentes às transferências constitucionais compulsórias nada é alterado, a não ser para que as disposições sejam ajustadas aos impostos extintos/criados. Por exemplo, o FPE e FPM mantêm seus respectivos percentuais sendo que a arrecadação proveniente do IPI é modificada para a arrecadação proveniente do Imposto Seletivo, o mesmo ocorrendo com o Fundo de Desenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Também, o IPI-Exportação, fundo composto por 10% da arrecadação do IPI, passa a ser composto por 10% da arrecadação do Imposto Seletivo.

O que se apreende na proposta do Executivo é uma tendência à maior centralização, por parte da União, da competência sobre a legislação tributária, dado que os estados perdem a

capacidade de legislar sobre seu principal tributo, o ICMS, a ser extinto. Conforme o Art. 152, inciso III: “compete exclusivamente à União legislar sobre o imposto e editar os atos regulamentares necessários”.

Observam-se três conseqüências deste movimento de extinção do ICMS estadual e criação do ICMS Federal: (i) efetivamente tende a haver uma simplificação do sistema tributário devido à unificação das atuais vinte e sete legislações sobre ICMS; além disso, (ii) a tendência é que cessem os conflitos entre estados e regiões, denominados de “guerra fiscal”, mesmo admitindo que parte dos favores e renúncias fiscais efetuados pelos estados, no passado recente, deverão ser administrados nos próximos anos. Por fim, (iii) o governo federal passará a ter maior controle da arrecadação tributária total da federação, aumentando a tendência à centralização tributária. Estes fatos demonstram que a autonomia subnacional no sentido de geração e administração de receita fiscal será afetada, paralelamente a uma centralização de poder decisório (não obstante a simplificação do sistema).

Caso o projeto seja aprovado em sua plenitude, seguir-se-á uma tendência de construção de uma nação desconcentrada administrativamente, mas centralizada politicamente. Esta situação pode ser posta em xeque, dado que, “a autonomia das unidades subnacionais, fator diferencial do sistema federal, não se define somente pela descentralização administrativa e fiscal” (Soares, 1998, p. 163). Assim, uma situação de maior descentralização fiscal, acompanhada de

7 A carga fiscal no Brasil incide em sua maior monta sobre a produção e circulação de bens e serviços, diferentemente dos países desenvolvidos cuja maior incidência recai sobre a renda. Alguns números: (1) Brasil, ano de 1996, tributação sobre a produção e circulação, 60,36% da carga tributária líquida; tributação sobre a renda, 23,42%; (2) média de países desenvolvidos em diversos anos (EUA, França, Alemanha, Inglaterra e Canadá), tributação sobre a produção e circulação, 35,29% da carga tributária líquida; tributação sobre a renda, 43,12%; carga tributária líquida excluindo as contribuições previdenciárias (Afonso, Varsano, Raimundo, Araújo, Pessoa & Silva, 1999, p. 4 e 6).

8 A descentralização é aqui entendida em relação à transferência para as demais entidades estatais subnacionais de poder decisório, político e/ou administrativo.

um mais alto grau de autonomia tributária, como a ocorrida a partir de 1988, tende a ser substituída por um sistema federativo em que a desconcentração de atribuições administrativas (e mesmo de receita fiscal) é elevada, mas a capacidade decisória dos governos subnacionais é minada pela centralização de poderes na União em legislar sobre o ICMS Federal, que tende a ser o principal tributo da federação.

A diferença conceitual entre descentralização e desconcentração surge aqui como importante variável para facilitar o entendimento da questão. Conforme demonstrado por Melo (1996a, p. 13), desconcentração abrangia apenas "mecanismos de transferências de encargos e tarefas entre unidades administrativas subnacionais". Já a descentralização iria mais além e englobaria também a transferência de poder decisório aos governos subnacionais, expressando "por um lado, tendências democratizantes, participativas e de responsabilização e, por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública".

Ressalte-se que o tema descentralização<sup>8</sup> versus desconcentração assume maior envergadura nos Estados federais, pois é apenas no federalismo (não se observando em Estados unitários) que existe a superposição de entidades estatais em dois níveis, o soberano e o autônomo. Desta forma, a proposta do Executivo privilegia a *desconcentração* fiscal e administrativa, paralelamente a uma *centralização* de poder decisório sobre a legislação tributária (pela perda de poder decisório, a ser sofrida pelos estados e DF, sobre o principal tributo da federação em relação à arrecadação total). Tal fato diminuirá o grau de autonomia dos governos subnacionais – notadamente dos estaduais, dado o tributo em questão, a ser extinto e em seqüência modificado para poder político dos estados e DF, desbalanceando o equilíbrio de forças que sustenta a federação.

As respostas às interrogações levantadas por este trabalho – de que

forma está visualizado o processo de descentralização fiscal às entidades subnacionais no projeto de reforma tributária do governo federal, e como o pacto federativo e o grau de autonomia subnacional, mediante alterações no federalismo fiscal implantado em 1988, podem ser afetados após a reforma – apontam para duas situações que se complementam: (1) maior centralização política convivendo com uma mais elevada desconcentração fiscal e administrativa e, (2) redução do grau de autonomia subnacional e aumento da dependência financeira dos estados frente ao governo federal.

Por essa linha de análise, levanta-se a terceira questão formulada inicialmente: como o projeto de alteração do sistema tributário do Executivo se insere no campo da concepção de reforma de Estado no Brasil? E mais, se tais conseqüências efetivamente se concretizarem, estará o projeto de Reforma Tributária aderente às propostas de reforma de Estado?

Para respondê-la, é necessária uma breve revisão a respeito do tema reforma de Estado. Compreende-se o processo de reforma do aparelho estatal como uma ampla redefinição da forma de inserção do Estado na economia mediante três processos paralelos de mudança<sup>9</sup>, quais sejam; (i) uma maior democratização através do fortalecimento das organizações da sociedade civil; (ii) o processo de redefinição econômica do Estado pelas privatizações, concessões e abertura dos monopólios e, por fim, (iii) a criação de novos organismos regulatórios com o fito de proteger o cidadão da ação dos mercados, então, já mais liberalizados. Este processo, que desde meados dos anos oitenta vem sendo conduzido de forma quase universal em inúmeros países (Kettl, 1998), parte do diagnóstico de que o Estado hipertrofiado montado pelas estratégias de desenvolvimento do *welfare state* e do Estado nacional-desenvolvimentista chegara ao seu limi-

## “As estruturas burocráticas do setor público são incapazes de se adaptarem às novas demandas da sociedade...”

te máximo e que, portanto, seria necessária a busca de sua maior eficiência na prestação de serviços aos cidadãos (contribuintes) paralelamente a uma redução dos seus custos, com o objetivo de obter melhores resultados orçamentários, aliviando a carga fiscal sobre o setor privado que, em última análise, é quem financia os gastos efetuados por parte do setor público.

O que se apreende é que o excesso do tamanho do Estado na economia vem sendo apontado como um óbice ao processo de desenvolvimento econômico, pela incapacidade das estruturas burocráticas do setor público de se adaptarem às novas demandas da sociedade e principalmente pelo excesso de gastos oriundos do setor governamental, que faz vazar a poupança privada dos investimentos produtivos para a ciranda de cobertura financeira dos déficits fiscais.

No entanto, devem-se distinguir os níveis de abordagem e de intervenção que as propostas e experiências internacionais de reforma de Estado assumem. Segundo Abrúcio (1998) a forma de Estado que passou a ser alvo de críticas reformistas, a partir dos anos setenta, possuía três dimensões – econômica, social e administrativa. A dimensão econômica dizia respeito à forma de intervenção no sistema; a social, se referia ao *welfare state* (na América Latina, ao Estado nacional-desenvolvimentista) com seus altos

9 William Glade, citado em Pereira & Spink, 1998.

# “... as teses sobre reforma de Estado ganharam força a partir do início dos anos oitenta...”

custos de manutenção e, por fim, a administrativa, se relacionava com a baixa eficiência da burocracia *weberiana* instalada na maioria dos países.

Os contornos da nova administração pública (a partir das experiências iniciais nos EUA, Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália) são:

a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis regionais e locais; b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos; c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais; d) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; e) controle a posteriori, ao invés de controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos, e f) administração voltada para o atendimento ao cidadão, ao invés de auto-referida (Pereira, 1998, p. 243).

Dos itens citados acima, apenas o primeiro, descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis regionais e locais, se insere na abrangência da reforma fiscal, os demais se relacionam à reforma administrativa. Note-se que o termo *descentralização* utilizado aqui se refere às *atribuições* e não às *decisões*, não se aderindo à definição de Melo, com a qual este trabalho se baseia.

Cabe, então, uma revisão dos objetivos globais de reforma de Estado no Brasil, como expõe o Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.

Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada; transferir da União para estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe ação direta da União; transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre estados e a União (1996, p. 57).

Pelos objetivos globais da reforma no Brasil, nota-se que a busca da eficácia na alocação de bens públicos e do aumento da governança<sup>10</sup> (entendendo-se estes como princípios norteadores, deles derivando as ações estratégicas de reforma da burocracia pública, da previdência e o processo de privatização) estão em paralelo a uma idéia de desconcentração da atividade estatal para estados, DF e municípios, e não de descentralização – que envolveria poder decisório – dado que o documento se refere à *transferência de ações* e não *transferência de decisões*. Este fato denota que o processo de reforma de Estado no Brasil traz em seu bojo a idéia que às entidades subnacionais devem ser repassadas apenas atribuições administrativas, objetivando uma melhor alocação da produção pública por estas entidades, permanecendo com a União não só a concepção das políticas gerais e macroeconômicas da federação, mas também o gerenciamento e controle da maior parte da renda fiscal, dado que – por exclusão – se aos governos subnacionais ape-

nas caberia a administração e execução da produção pública que diretamente atende à população, a outra parte da relação, que se refere ao gerenciamento da arrecadação e financiamento do gasto, permaneceria com a União.

Isso não apenas confirma as respostas iniciais referentes às consequências objetivas da aprovação da proposta de reforma tributária (itens 1 e 2 anteriores), como também ratifica que tal proposta de Emenda Constitucional está ligada à concepção maior de reforma de Estado no Brasil, dado que esta traz em sua formulação a idéia de que o aumento da eficiência, efetividade, governança e redução dos custos do Estado, passa por uma centralização de poder decisório na União e uma desconcentração de atividades e atribuições da produção pública, não apenas para estados, DF e municípios, mas também para a iniciativa privada e para as organizações sociais – no caso dos serviços não-exclusivos de Estado e da produção para o mercado.

Em complemento, é sabido que as teses sobre reforma de Estado ganharam força a partir do início dos anos oitenta através das gestões Reagan nos EUA e Thatcher na Inglaterra (e também, mas consideravelmente em menor monta, do governo de Kohl na então Alemanha Ocidental) sempre embasadas pela crise fiscal do Estado, pela urgência em se criar um Estado menor e mais efetivo e pelo esgotamento do modelo burocrático. Sem negar a existência e procedência destes fatores que implicaram nas teses reformistas, entende-se que estas últimas possuem uma forte correlação com o modelo neoliberal implantado<sup>11</sup> nos países citados, e depois expandido para o restante da Europa, Oceania e América Latina. Ao lembrar as teses fundamentais do

10 Entende-se governança como a forma pela qual o Estado, a partir das suas condições de governabilidade, exerce seu poder na administração eficiente dos recursos e na eficácia na satisfação das necessidades dos cidadãos. Governança poderia ser entendida também como as formas de cooperação e coordenação entre o Estado e a sociedade (Melo, 1996b).

11 A primeira experiência neoliberal ocorreu no Chile de Pinochet, a partir de 1973 (Anderson, 1996).

neoliberalismo, quais sejam, a submissão total aos mercados, a estruturação de um setor público reduzido – como uma espécie de apêndice aos mercados –, a redefinição do papel do Estado via ajuste patrimonial (privatizações) e o rígido controle orçamentário e fiscal, nota-se uma estreita relação destas idéias com as teses de reforma do Estado.

Assim, a centralização fiscal, proposta pela reforma tributária em análise, liga-se não só às teses postas em prática sobre reforma de Estado no Brasil mas também ao pensamento neoliberal<sup>12</sup> vigente. Porém, como salientou Fernandes, a tese neoliberal se corporifica também nas propostas políticas antidemocráticas que funcionam como seu substrato.

A viragem econômico social implantada pelo neoliberalismo vem sendo acompanhada por uma viragem política de sentido claramente antidemocrático... por “cima” ela se materializa na adoção de medidas cada vez mais restritivas da democracia representativa e do pluralismo democrático... os setores políticos mais afinados com o projeto neoliberal vêm pressionando fortemente pelo abandono do sistema de representação proporcional e pela introdução de cláusulas de barreira que dificultam o acesso dos Partidos ao Parlamento (Fernandes, 1996, p. 57).

Aprende-se, portanto, que a idéia da reforma no sistema tributário permanece aderente à proposição maior de reforma de Estado no Brasil, dado que ela própria acena com maior centralização política, em paralelo a uma maior desconcentração administrativa e que, além disso, a reforma do setor público brasileiro se insere em uma ordem superior do pensamento neoliberal, importado pelos países da periferia capitalista, com suas tendências centralizadoras e antidemocráticas. Desta forma, nas palavras de Fiori, “o que estaremos assistindo, na contramão da descentralização fiscal de 1988, será uma recentralização financeira da federação, capaz de colocar os níveis subnacionais do poder estatal brasileiro em

condições de crescente ingovernabilidade” (1998, p. 251).

#### 4. CONCLUSÕES

Entende-se que a questão da reforma do Estado no Brasil possui três âmbitos de abrangência: o primeiro, organizacional, significa uma mudança no gerenciamento das organizações e na sua cultura, via superação da burocracia *weberiana* instalada para um modelo de gestão baseado na efetividade e na eficácia na prestação de serviços, mudando o foco no processo para o foco no resultado (aqui cabem a reforma administrativa, novos modos de gestão de RH e treinamento, descentralização organizacional etc.); o segundo, estrutural, diz respeito às condições, desenho e interrelações das estruturas das organizações públicas, com vistas a produzir uma maior capacidade de governança (ajuste patrimonial do setor público, privatizações e concessões, além da criação de novas agências e órgãos regulatórios), o terceiro, sistêmico, se refere às alterações nas condições sistêmicas das instituições do setor público que abrangem e/ou interagem com o restante da sociedade, objetivando criar condições de governabilidade (reformas previdenciária, política e fiscal). A reforma tributária representa, assim, uma das duas “pernas” da reforma fiscal, que se insere claramente sob o âmbito da reforma sistêmica do setor público. Com a inclusão da segunda “perna” – a revisão da estrutura e competências para a efetivação do gasto público – se completa a reforma fiscal.

Retornando-se à análise da refor-

“... a reforma do setor público brasileiro se insere em uma ordem superior do pensamento neoliberal ...”

ma fiscal em si mesma: primeiramente, quanto à visão mais restrita de receitas e despesas públicas, deve-se salientar que a repartição de competências em termos de gastos sociais, elencados na Constituição de 1988, não criou as devidas condições para que as atribuições para execução destes gastos fossem claramente definidas, dado que, em inúmeros casos, tais competências são de ordem cumulativa. Este fato reafirma que uma reforma tributária – visualizada, portanto, apenas pelo lado da receita – representa apenas uma parte da modificação da estrutura fiscal, sendo necessária também uma revisão na estrutura dos gastos públicos, a menos que seja de entendimento geral que o gasto social na federação, e a articulação necessária para a aplicação das políticas públicas pertinentes, estejam ao nível das demandas sociais existentes.

Em segundo lugar, sublinhe-se que o nível de autonomia das entidades subnacionais no Brasil, tanto fiscal quanto administrativamente, tem

12 Talvez seja importante salientar aqui que a política adotada no Brasil segue toda uma linha de aceitação internacional sobre estabilização macroeconômica que se convencionou chamar de Consenso de Washington. A estratégia, do ponto de vista econômico, visa à derrubada de barreiras comerciais e financeiras, facilitando o fluxo internacional de mercadorias e de capital. Do ponto de vista político, ela parte da criação de um pensamento unificado – única saída universal para as economias centrais e periféricas – não havendo outra possibilidade para inserção internacional, como uma espécie de ditadura do pensamento hegemônico. Seria assim, “um programa ou estratégia seqüencial em três fases: a primeira consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda, dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de “reformas estruturais”; liberalização financeira e comercial, desregulação dos mercados, e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa, definida como a retomada dos investimentos e do crescimento econômico” (Fiori, 1998, p. 12).

sido, historicamente, resultado do grau de abertura/fechamento dos regimes em cada fase histórica.

Apesar de se observar uma fase de liberdade dos direitos políticos, liberdade de imprensa e eleições livres, é visualizada uma tendência a uma maior centralização política por parte da União, acompanhada de uma desconcentração (e não descentralização) fiscal e administrativa para as entidades subnacionais. Este fenômeno é observado no discurso oficial de reforma do Estado que – partindo dos objetivos básicos de maior eficiência, satisfação do cidadão/cliente, e governança e tendo como ferramentas estratégicas a reforma da burocracia, da previdência estatal e do patrimônio público (privatização e concessão de serviços públicos) – aponta para uma centralização política paralela a uma desconcentração de recursos fiscais e de atribuições administrativas.

É digno de ser notado que, pela primeira vez na história brasileira (contradizendo o passado pendular no qual maior autoritarismo implicava maior centralização política e fiscal e vice-versa), uma fase de democracia política esteja caminhando para conviver com uma menor autonomia dos governos subnacionais no gerenciamento de suas receitas fiscais.

Sob o argumento do descontrole fiscal subnacional, deve-se levar em conta que a problemática do endividamento público e da ocorrência sistemática de déficits orçamentários (que implicam em novo endividamento) na federação, nos últimos anos, tem sido determinada mais por uma política econômica baseada na ação da política monetária em fixar altas taxas de juros a fim de atrair capitais externos para equilibrar o saldo do balanço de pagamentos, que por variáveis fiscais propriamente ditas (Andrade Filho, 1999). Esta situação, ao lado de inúmeros mecanismos criados pelo governo federal com o fito de controlar os resultados primários<sup>13</sup> e o endividamento subnacional<sup>14</sup> demonstra que a autonomia de estados e municípios, devidamente

controlada e fiscalizada pelas regulações institucionais, tende a não gerar óbices ao equilíbrio financeiro da federação.

Fato é que o projeto de Reforma Tributária do governo federal tende a reduzir o grau de autonomia subnacional, conquistado pelo pacto federativo de 1988 e, como foi demonstrado, segue os mesmos critérios da proposta “macro” de reforma do Estado.

Analisando-se do plano federal para baixo, se maior autonomia decididamente implicar maior descontrole orçamentário, a centralização fiscal – mesmo indo contra o princípio federativo da autonomia subnacional – será positiva para o equilíbrio da federação. Se, no entanto, a centralização objetivada não produzir necessariamente o ajuste fiscal duradouro, desejado como uma das metas a ser alcançada pela reforma do Estado no Brasil, o preço a ser pago será a redução da autonomia subnacional frente

a um maior poder político armazenado na União e uma maior dependência dos estados e municípios de recursos federais (deve-se salientar, novamente, o aumento das pressões sofridas pelos estados e municípios, nos últimos anos, para a realização de gastos nas áreas sociais).

Do plano federal para cima, chega-se à conclusão que as teses de reforma do Estado no Brasil se apresentaram inseridas dentro do paradigma neoliberal hegemônico vigente, pelo fato de se perceber alta correlação nas propostas básicas e “visões” a respeito do Estado ideal (e mais efetivo) entre estas duas escolas de pensamento. Assim, a reforma tributária proposta pelo Executivo e a reforma do setor público brasileiro devem ser compreendidas como inseridas em um ambiente maior, de ideologização e hegemonia do pensamento neoliberal; estas idéias não estão descoladas, dado que suas propostas e estratégias possuem forte convergência.

13 Resultado primário corresponde ao resultado orçamentário excluídas as parcelas relativas à correção monetária e cambial, além da conta de juros (Parente, 1988).

14 Como em relação aos estados a Lei no 9.496 de 11 de setembro de 1997 que autorizou a assunção e refinanciamento da dívida mobiliária estadual, além do projeto de lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Camata (que estabelece limites para gastos com pessoal em função da receita líquida), estas duas últimas para todos os níveis de governo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (org.). **Reforma de estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1998. p. 173–199.
- AFFONSO, Rui de B. Álvares. **A federação no Brasil, impasses e perspectivas**. In: AFFONSO, Rui de B. Álvares; SILVA, Pedro Luiz B. (org.). **A federação em perspectiva, ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 57–75.
- AFONSO, José Roberto R. **A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo**. In: AFFONSO, Rui de B. Álvares; SILVA, Pedro Luiz B. (org.). **A federação em perspectiva, ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 315–328.
- AFONSO, José Roberto R.; VARSANO, Ricardo; RAIMUNDO, Júlio César M.; ARAÚJO, Erika Amorim; PESSOA, Elisa de Paula & SILVA, Napoleão Luiz da S. **Tributação no Brasil: características marcantes e diretrizes para a reforma**. IPEA e BNDES, 1999.
- ALBUQUERQUE, Janiza Lima R. **A relação fiscal e financeira entre os níveis da federação**. In: SANTOS FILHO, Milton (org.). **Finanças locais e regionais**. Salvador: HUCITEC, EDUFBA, 1996. p. 55–68.
- ANDERSON, Perry. **Balço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1996. p. 1–23.

- ANDRADE FILHO, Luiz Marques de. **Endividamento subnacional, receitas fiscais e taxa interna real de juros: uma análise de regressão.** Salvador: Escola de Administração, Núcleo de Pós-graduação em Administração, UFBA, 1999 (Projeto de Dissertação de Mestrado).
- BRASIL, Apresentação da proposta de Emenda Constitucional nº 175-A. Brasília: Ministério da Fazenda, 1995.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.
- BRASIL, Justificativa da proposta de reforma tributária. Brasília: Ministério da Fazenda, 1998.
- BRASIL, Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995.
- BRASIL, Programa de estabilidade fiscal. Brasília: Ministério da Fazenda, 1998.
- BRASIL, Projeto de Emenda Constitucional de reforma tributária nº 175-A. Brasília: Ministério da Fazenda, 1998.
- COSTA, João Bosco A. **A ressignificação do local, o imaginário político brasileiro pós- 80.** In: O Novo Município – São Paulo em Perspectiva, 10 (3). São Paulo: Fundação SEAD, 1996. p. 113-118.
- DAIN, Sulamis. **Visões equivocadas de uma reforma prematura.** In: AFFONSO, Rui de B. Álvares; SILVA, Pedro Luiz B. (org.). **Reforma tributária e federação.** São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 45-74.
- FERNANDES, Luis. **Neoliberalismo e reestruturação capitalista.** In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** São Paulo: Paz e Terra, 1996. p. 54-61.
- FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos.** Petrópolis: Vozes: 1998.
- KETTL, Donald F. **A revolução global: reforma da administração do setor público.** In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (org.). **Reforma de estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1998. p. 75 -121.
- LAGEMANN, Eugênio. **O federalismo fiscal brasileiro em questão.** In: AFFONSO, Rui de B. Álvares; SILVA, Pedro Luiz B. (org.). **A federação em perspectiva, ensaios selecionados.** São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 329 -353.
- MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral.** Cadernos ENAP, nº 8. Brasília: 1995.
- MELO, Marcus André. **Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal", efeitos perversos da descentralização?** In: O Novo Município – São Paulo em Perspectiva, 10 (3). São Paulo: Fundação SEAD, 1996a. p. 11-20.
- \_\_\_\_\_ **Governance e reforma do estado: o paradigma agente x principal.** In: Revista do Serviço Público, Brasília, Vol. 120, nº 1, 1996b. p. 67-81.
- OLIVEIRA, Francisco de. **A crise da federação: da oligarquia à globalização.** In: AFFONSO, Rui de B. Álvares; SILVA, Pedro Luiz B. (org.). **A federação em perspectiva, ensaios selecionados.** São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 77-90.
- PARENTE, Pedro Pullen. **Déficit público.** In: Ciclo de Seminários sobre Política Econômica. Brasília: IESP/CFAA-FUNDAP, 1988. Mimeogr.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração pública burocrática à gerencial.** In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (org.). **Reforma de estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1998. p. 237 -270.
- SANTOS, Reginaldo S. **A economia política contemporânea e o pouco que sabemos.** Lisboa: ISEG, Instituto Superior de Economia e Gestão. CEDIN, Centro de Estudos de Economia Européia e Internacional, 1998 (Documento de trabalho nº 2).
- SANTOS, Reginaldo S.; RIBEIRO, Elizabeth Matos. **A administração política brasileira.** In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 27 (4), 1993. p. 103-135.
- SANTOS, Wanderley G. dos. **Ordem burguesa e liberalismo político.** São Paulo: Duas Cidades, 1978.
- SANTOS FILHO, Milton. **As relações fiscais e financeiras entre municípios, estados e a união no Brasil atual.** In: SANTOS FILHO, Milton (org.). **Finanças locais e regionais.** Salvador: HUCITEC, EDUFBA, 1996. p. 15-30.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 1996.
- SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- SOARES, Márcia M. **Federação, democracia e instituições Políticas.** In: Lua Nova, São Paulo, nº 44, 1998. p. 137-163.
- VARIANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas.** Rio de Janeiro: IPEA, 1996 (Texto para discussão nº 405).
- \_\_\_\_\_ **Demonstrativo TCU.** Brasília: Tribunal de Contas da União, 1998.



DEPARTAMENTO DE  
CIÊNCIAS SOCIAIS  
APLICADAS II  
Curso de Ciências  
Econômicas  
**CEMPRE**  
CENTRO DE ECONOMIA  
EMPRESARIAL

#### O que é o CEMPRE ?

O CEMPRE é um moderno escritório de consultoria empresarial, especializado em micro e pequenos negócios. Funciona integrado ao Curso de Economia Empresarial da UNIFACS utilizando como mão-de-obra especializada seus professores e alunos, podendo demandar serviços dos corpos docente e discente dos demais cursos da UNIFACS. Esta forma de atuação permite a prestação de serviços técnicos especializados e de alta qualidade a preços competitivos.

#### O que o CEMPRE faz?

O CEMPRE está preparado para oferecer aos micros e pequenos empresários os seguintes serviços:

- planejamento estratégico;
- projetos para obtenção de financiamentos;

- pesquisas do mercado e da concorrência;
- diagnósticos e consultoria econômico-financeiros;
- orientação empresarial para abertura, ampliação e modernização de negócios;
- treinamento empresarial; e
- seleção de estagiários.

#### Endereço do CEMPRE

Prédio de Aulas 8 - Campus Iguatemi  
Alameda das Espatódias, 915  
Caminho das Árvores, Salvador-BA  
CEP. 41.820-460  
Tel. (71) 340 3600/3609  
Fax. (71) 340 3697  
(Antigo prédio da OBEBRECHT).  
E-MAIL [cempre@unifacs.br](mailto:cempre@unifacs.br)