



Associação Nacional de
Pós-Graduação e Pesquisa
em Ciências Sociais

35º Encontro Anual da Anpocs;

GT 29 – Políticas Públicas

O Nó Tributário: porque não se aprova uma reforma tributária no Brasil.

Murilo de Oliveira Junqueira

Agosto 2011

Introdução

A reforma tributária no Brasil é um enigma. Vivemos uma situação onde todos vêem os problemas, várias soluções são possíveis, mas nada acontece. É um bom exemplo de como algo claramente ruim pode perdurar muito tempo.

O sistema tributário é um dos nós do desenvolvimento econômico e social do país. A necessidade de uma reforma deixou de ser apenas uma opinião de especialistas. Virou a uma unanimidade nacional. Desde 1988, todos os presidentes eleitos declararam querer uma reforma tributária, sendo que dois enviaram propostas de reforma ao Congresso. Contudo, todas estas tentativas de reforma falharam.

O governo Fernando Henrique Cardoso enviou ao congresso uma proposta (Proposta de Emenda Constitucional Número 175 de 1995) que, após quatro anos de discussões, foi aprovada por apenas um voto contrário na comissão especial constituída para analisar seu mérito. Contudo, ela não foi votada pelo plenário da Câmara dos Deputados até o final do governo FHC, em 2002. A reforma foi abandonada pelo Executivo e pelas lideranças políticas, sendo finalmente retirada pelo Executivo no início de 2003. O governo Luíz Inácio Lula da Silva enviou outra proposta de reforma tributária ao Congresso: a PEC 41/2003. Ela foi aprovada pela Câmara dos Deputados em setembro de 2003, mas não foi aprovada pelo Senado¹. As lideranças políticas do governo tentaram retomar as discussões em 2004 e então propuseram as PECs 255, 284 e 294/2004, mas todas elas malograram ainda na Comissão Especial. Em 2008 o governo Lula enviou outra proposta ao parlamento: a PEC 233/2008, apensada à PEC 31/2007. Ela foi aprovada pela comissão especial em novembro do mesmo ano e ainda aguarda votação no plenário da Câmara dos Deputados.

Em resumo: as propostas de reforma tributária sofrem de crônica paralisia decisória. Quais seriam os motivos dessa paralisia decisória? Por que o consenso de que o sistema tributário sofre de inúmeras mazelas e que existem soluções técnicas disponíveis não é motivo suficiente para haver uma reforma? Será que a incapacidade de aprovar a reforma tributária demonstra uma falha de nosso sistema político?

¹ Conforme será discutido mais abaixo, o governo desmembrou a proposta para poder garantir a prorrogação da CPMF e da Desvinculação das Verbas da União, que se transformaram na emenda 42.

O próprio presidente Lula, fazendo um balanço de seus oito anos de mandato, declarou à revista ISTO É²:

Isto É: *Nestes oito anos o senhor se arrepende de algo que não fez?*

Lula: *Talvez nesses cinco meses de reflexão que eu pedi para vocês [depois do mandato], vá surgir muita coisa. Eu fiz uma proposta de política tributária que todo mundo dizia que precisava. Fiz uma em consenso com os governadores, com todos os empresários, com todos os dirigentes sindicais, com todos os líderes partidários e ela não foi aprovada. Mandeí para o Congresso Nacional e não foi votada. Então tem um desgraçado de um inimigo oculto que está trancado em algum armário e não permite que se vote a reforma tributária.*

Este trabalho irá mostrar que o inimigo não está oculto, ele apenas é um pouco difícil de entender. Ele representa um lado menos intuitivo da ação política. Se minha argumentação estiver correta, a resposta para o dilema tributário não está na estrutura política, mas na estratégia dos governos. A onipresença do fenômeno tributário - e a ampla insatisfação que ele gera - induzem o governo a propor reformas amplas, que alteram muitos aspectos da intrincada estrutura tributária. Essas propostas acabam gerando conflitos multidimensionais, ou seja, o aparecimento de muitas clivagens políticas simultâneas. A multidimensionalidade é uma característica crônica das propostas de reforma tributária do Executivo. Esse é o segredo de seu fracasso. Apesar de os custos de transação do sistema político brasileiro não serem particularmente altos (Figueiredo & Limongi, 1999) (Limongi, 2006), há um limite ao número de negociações que os reformadores podem fazer ao mesmo tempo. Em geral, as disputas políticas em torno das propostas são tão complexas que nenhum ator é capaz de prever com exatidão o resultado do conflito. Existe um momento no qual o próprio governo resolve retirar ou abandonar a proposta, temendo os efeitos das muitas concessões e reformulações que foram feitas para mudar o projeto original.

Este artigo pretende fornecer uma metodologia simples de análise de propostas políticas. Com esta metodologia, podemos explicar as razões da aparente incapacidade

² Revista ISTOÉ. Edição 2126, de 11/10/2010, pag. 54. Disponível parcialmente em http://www.istoe.com.br/reportagens/93552_O+MOMENTO+DE+LULA (acessado em 22/11/2010).

dos governos de aprovar uma reforma tributária, ao passo que os presidentes conseguiram aprovar outras propostas complexas e difíceis, como a reforma do Judiciário e a reforma administrativa. A reforma tributária, por ser um assunto complexo, esteve dominada pelo debate entre especialistas. Os profissionais da economia e do direito costumam ver o mundo a partir de modelos abstratos dos quais se busca atingir uma situação ótima, ideal e justa. Diante de uma situação claramente ruim, como a apresentada no sistema tributário brasileiro, eles acabam por formular propostas de reestruturação global. Mas isso não é a melhor forma de se atingir acordos, pois dificulta a constituição de maiorias. Este é o motivo por que muitos técnicos acabam por se deixar seduzir por governos autoritários, onde aparentemente não existe a necessidade de atingir acordos de maioria. Em situações democráticas, o conhecimento técnico é insuficiente para promover reformas. É preciso conhecer as tecnicidades da política. Do contrário, o *status quo* vence.

A questão tributária no Brasil

O Brasil já teve um dos sistemas tributários mais modernos do mundo. A reforma feita pelo regime militar no período de 1965 a 1967 foi uma das primeiras do mundo a introduzir o imposto sobre valor agregado, modelo que viria a se tornar dominante nos países desenvolvidos (Varsano, 1997). Porém, a necessidade de obter aumentos imediatos de arrecadação e a trajetória desorganizada dos tributos sobre o consumo após a Constituição de 1988 fez com que o sistema tributário nacional tivesse sérias perdas de qualidade. Dentre os problemas do sistema tributário brasileiro hoje, podemos destacar:

(a) **Excesso de burocracia.** É comum os analistas se referirem ao Brasil como “manicômio tributário”. Segundo o grupo *Doing Business* do Banco Mundial (Doing Business, 2011), em nenhum país as empresas perdem tanto tempo com a burocracia tributária como no Brasil. Um empreendimento padrão nacional gasta cerca de 2600 horas com o preenchimento de formulários, registros em livros contábeis, assessoria, filas, etc. Para se ter uma idéia, na Suíça este tempo médio é de 63 horas, na Austrália 109, na França 132, nos Estados Unidos 187, no Chile 316, na Rússia 320, na China, 398, na Argentina 453, na Venezuela 864 e na Bolívia (o segundo pior país) 1080. Bertolucci e Nascimento (2002) calcularam que o desperdício de recursos derivado dessa burocracia seria por volta de R\$ 7,2 bilhões ao ano (valores de 1999). Isto acontece

porque a legislação tributária é extremamente complexa. Apenas o ICMS possui 27 legislações diferentes, uma para cada unidade federativa. Uma empresa com vendas para todos os estados precisa se submeter a todas estas legislações. A consequência disto é o aumento dos custos de transação e do “peso morto” dos impostos, reduzindo a eficiência geral da economia. Também estimula a informalidade e enfraquece o império da lei, pois empresários e trabalhadores são estimulados a usarem soluções não legais para garantirem contratos e propriedade (uma vez que é muito comum que as empresas estejam irregulares com o fisco).

(b) **Regressividade:** O alto peso dos tributos indiretos, faz com que a carga tributária seja altamente regressiva. Segundo a pesquisa de Maria Helena Zockun et alli (2007, p. 19), baseada na Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE (2002-2003), as famílias com renda total de até dois salários mínimos pagam em média o equivalente a 48,8% do seu rendimento em impostos. Já as famílias com renda maior que trinta salários mínimos pagam o equivalente a 26,3% dos seus rendimentos em impostos. Assim, podemos dizer seguramente que o sistema tributário contribui decisivamente para a gritante disparidade de renda do país.

(c) **Tributação sobre setores errados:** a maioria dos países do mundo não tributa produtos que geram grande bem-estar social, como alimentos e remédios. Igualmente, os investimentos e as exportações costumam ter tratamento privilegiado, pois contribuem para o desenvolvimento econômico do país. Já no Brasil, estes setores são taxados, pois a autoridade para o estabelecimento de impostos sobre a produção pertence aos estados (através do ICMS). Os alimentos são tributados porque os estados agrícolas sabem que uma grande parte do imposto será pago por outros estados, fazendo com que o custo da medida seja diluído por toda a economia nacional. É como se o estado pudesse taxar os contribuintes dos outros estados. Os remédios e bens de capital apresentam um problema parecido. Eles são taxados, porque a produção destes bens é fortemente concentrada no Estado de São Paulo. Esse estado resiste a desonerações nesse setor. As exportações constituem um caso mais complexo. Legalmente, todas as exportações deveriam ser isentas, mas isto não acontece devido a um imbróglio no sistema tributário. Devido à regras diferentes quanto ao comércio interno e o internacional, os estados perdem

arrecadação na exportação. Isto desestimula os estados tanto a exportar quanto a pagar créditos tributários aos exportadores³.

(d) **Desoneração sobre setores errados (guerra fiscal).** Desde a volta da autonomia estadual em 1982, os estados usam seus sistemas tributários para atrair investimentos, uma estratégia que se acirrou a partir da segunda metade da década de 90. A maior parte da literatura econômica vê esse fenômeno negativamente (Varsando, 1997, Oliveira, 1999, Tyler, 1998, Prado e Cavalcanti, 2000, Arbix, 2001, Dulci, 2002, Biermann et alli, 2004, Prado, 2006, Nascimento, 2008), pois ele significa uma desoneração tributária “errada”. O ICMS se caracteriza como sendo um imposto não neutro. Ou seja, ele muda as preferências das famílias e empresas com relação às que elas teriam sem o incentivo. A guerra fiscal do ICMS acentua essa característica. Quando uma empresa escolhe sua localização devido a benefícios fiscais e não por fatores decorrentes dos custos de produção, ela está sofrendo uma distorção alocativa. Vale dizer, a empresa, incentivada por vantagens tributárias, perdeu eficiência produtiva para ganhar uma vantagem comercial. Nesse sentido, se a prática de benefícios fiscais for disseminada, também será disseminada a perda de produtividade. A empresa beneficiada pode ter seus lucros aumentados, mas o país terá perdas econômicas decorrentes do aumento dos custos de transporte e logística, subutilização de mão de obra qualificada, etc. A guerra fiscal também gera perda de arrecadação para o setor público. Como existe uma redução de tributos para as empresas, o conjunto da tributação é reduzido. Da mesma forma, segundo Tyler (1998), a política de incentivos fiscais gera mercados ineficientes. Como apenas empresas grandes conseguem obter incentivos fiscais, devido ao elevado custo em buscar e obter os mesmos, a guerra fiscal tende a prejudicar as pequenas empresas, criando barreiras à entrada nos mercados. Isso facilita o surgimento de oligopólios e monopólios. Além disso, os empresários não sabem se, ao instalar uma empresa, seus concorrentes receberão algum incentivo fiscal criando uma concorrência assimétrica. Esta insegurança jurídica é um desincentivo ao investimento, prejudicando o aumento da capacidade produtiva (Appy, 2009).

Como se pode ver, o sistema tributário brasileiro é permeado de problemas. A explanação acima não é exaustiva. Apenas visa a dar uma noção da gravidade da situação. Os problemas levantados acima estão pacificados do ponto de vista da literatura

³ Em verdade há um estímulo para os estados se tornarem importadores, criando uma “barreira tributária às avessas”. Mais detalhes em Junqueira (2011, pags 37-43)

economica e as soluções não apresentam grandes problemas de ordem técnica. Em verdade, o sistema brasileiro é muito estranho se comparado a outros países. O Brasil é o único país do mundo onde o principal imposto sobre o valor agregado (o ICMS) é estadual. Os especialistas em tributação recomendam que se estabeleça limites à autonomia subnacional e o imposto seja destinado ao estado de destino das mercadorias, e não ao estado de origem. As reformas também propõem a unificação (nem que seja de procedimentos) de tributos sobre o consumo federais e estaduais, criando um grande imposto nacional sobre valor agregado. Isto abriria espaço para a desoneração dos setores “corretos”, como investimentos, exportações e produtos de consumo popular. Também diminuiria a burocracia para as empresas e fecharia brechas para a sonegação. A desoneração sobre setores incorretos, através da guerra fiscal, seria coibida e substituída por uma política unificada de desenvolvimento regional. Estas propostas eram a intenção principal das três tentativas de reforma estudadas. Mas todas elas falharam. Por que?

Ausência de uma Reforma Tributária do Brasil: teorias explicativas

A literatura da ciência política apresenta três hipóteses para esta incapacidade de se aprovar uma reforma tributária:

(1) **Ingovernabilidade do sistema político:** Na década de 80 e no início dos anos 90, os brasilianistas americanos e os cientistas políticos brasileiros mais respeitados (Ames, 2003, Lamounier, 1996, Mainwaring, 2001) viam o sistema político do país como excessivamente fragmentado, indisciplinado, desordenado, personalista, clientelista e ineficiente do ponto de vista econômico e democrático. O sistema político era visto como produtor de ingovernabilidade. Os motivos para isto seriam o sistema de voto proporcional de lista aberta e o sistema presidencialista (muitos destes autores eram defensores do parlamentarismo). Contudo, passada a instabilidade provocada pelo fim do regime militar e uma vez consolidado o novo regime constitucional, o pensamento acadêmico sobre a estrutura política do Brasil começou a mudar. As pesquisas empíricas dos anos 90, claramente lideradas por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, mostraram um resultado totalmente diferente do esperado pelos intérpretes dos anos 80 e início dos noventa. O sistema político foi visto como ordenado e previsível. Para se ter uma idéia, o presidente brasileiro aprova 70% de tudo que envia ao legislativo. Cerca de 85% das leis aprovadas no país são de autoria do Executivo. O presidente brasileiro pode

ser considerado muito mais forte que o presidente americano, se aproximando do poder dos primeiros-ministros europeus (Figueiredo & Limongi, 1999 e Limongi, 2006). Os motivos para isto são os poderes legislativos e orçamentários do presidente e as regras internas do parlamento, que empoderam os líderes partidários. A combinação de amplos poderes legislativos do presidente, líderes partidários fortes e comissões fracas fazem com que os custos de transação política do sistema brasileiro sejam baixos, favorecendo os acordos políticos. Assim, não pode ser aceito hoje a tese que o sistema político é ingovernável. Portanto esta explicação não pode ser usada para explicar o fracasso da reforma tributária.

(2) **Poder de veto dos governadores.** Outro argumento acerca da ingovernabilidade do sistema político ressaltava a influência dos governos subnacionais, particularmente os governadores, no processo decisório federal (Abrucio, 1998) (Stepan, 1999). Neste argumento, os governadores agiriam como atores de veto da reforma, pois ela visava limitar a autonomia subnacional do ICMS e impedir a guerra fiscal. Contudo, trabalhos fortemente embasados empiricamente, como Carey e Reinhardt (2003), Arretche (2007) e Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009), não conseguiram encontrar relação entre estado de pertencimento (ou partido do governador) e o voto do parlamentar. Os parlamentares não parecem agir segundo bancadas regionais, mas segundo bancadas partidárias. Durante a década de 90, o Executivo federal conseguiu reverter grande parte da descentralização promovida pela Constituição de 1988, tanto do ponto de vista de re-centralização de receitas, como de imposição de restrições à autoridade subnacional. Não houve poder de veto dos governadores nestes casos. Apenas a Reforma tributária que ficou paralisada. Assim, se observa que a estrutura política ou federativa não pode ser a responsável pelo fracasso da reforma. Deve haver algum fator intrínseco à reforma que a impede de ser aprovada.

(3) **Desinteresse do Executivo.** Melo & Azevedo (1997) e Melo (2005) argumentam que a reforma não foi bem sucedida por causa da resistência das burocracias fazendárias e orçamentárias. Iris Campos (2002) argumenta de forma parecida para explicar o insucesso da PEC 175/1995. Ela diz que a instabilidade econômica no final do mandato de Fernando Henrique Cardoso fez com que as prioridades mudassem das reformas estruturais para o ajuste fiscal de curto prazo. Esses argumentos podem ser rebatidos com críticas históricas e teóricas. Em primeiro lugar, deve-se considerar que as burocracias fazendárias e orçamentárias possuem limitado poder sobre o parlamento.

Uma vez que a proposta chega ao Congresso, o único poder que as altas burocracias têm é o de informar os parlamentares com seu conhecimento técnico sobre a tributação⁴. Não podemos negar que as dificuldades técnicas das propostas dificultaram seu sucesso. Mas afirmar isto é diferente de reconhecer nas burocracias um ator com poder de veto. Em segundo lugar, devemos nos perguntar: por que o Executivo, supostamente desinteressado na reforma, enviou três grandes projetos de reforma ao legislativo? Por que promoveu tantos seminários, reuniões e articulações em torno da reforma? A postura do governo FHC, de ter abandonado sua proposta durante oito anos, não pode ser estendida ao governo Lula. Pelo menos no caso da PEC 41/2003, o governo mostrou alto interesse por ela, fazendo com que ela fosse aprovada nas comissões da Câmara e no plenário bem próximo aos seus tempos mínimos de tramitação. Para isso, ele se utilizou de todos os recursos à sua disposição: trocou parlamentares das comissões (inclusive das comissões permanentes), diminuiu o número de medidas provisórias nas proximidades das votações e liberou um grande número de emendas parlamentares nos dias próximos das votações. E mesmo a postura do governo FHC não pode ser creditado a um suposto desinteresse pela proposta, mas a uma mudança de estratégia. O governo, vendo as dificuldades por que passava a PEC 175/1995, resolveu selecionar alguns pontos-chaves de alto consenso para serem modificados por lei complementar. Isto resultou na aprovação da reformulação do Imposto de Renda Pessoa Jurídica e na lei Kandir em 1995 e 1996. A Lei Kandir (LC 87/1996), continha muitos pontos semelhantes à PEC 175/1995, como a desoneração das exportações e do ativo fixo das empresas.

Assim, o desinteresse do executivo não foi motivo do fracasso da reforma tributária. O que aconteceu foi o contrário: o fracasso da reforma provocou o desinteresse do executivo. O governo Fernando Henrique Cardoso foi muito ativo no campo tributário e fiscal, mas concentrou sua ação nas leis infraconstitucionais e em pequenas reformas constitucionais. O primeiro governo Lula foi o único que resolveu jogar todas as fichas em uma grande reforma constitucional, resultando em uma vergonhosa derrota para o presidente. O segundo governo Lula não foi tão ativo, evitando colocar a PEC 233/2008 no plenário antes de um firme consenso com a base aliada - consenso este que até o

⁴ A mobilização da alta burocracia é diferente da mobilização da burocracia de nível baixo e médio. Enquanto as altas burocracias procuram agir diretamente sobre as lideranças políticas, as burocracias de nível inferior procuram se utilizar da ação coletiva. Apesar do sindicato dos fiscos estaduais (Fenafisco) ter lançado alguns folhetos críticos às reformas, não houve mobilização efetiva contra ela (greve, ameaça de greve).

momento não existe. O resultado é a lacônica frase do presidente: *não acredito mais em reforma tributária*⁵.

Então, se a estrutura política brasileira fortalece o poder do Presidente, a influência dos governadores sobre os parlamentares é reduzida e o argumento de que os governos não tinham real interesse na proposta não pode ser aceito, qual seria então o motivo para a crônica incapacidade de se aprovar uma reforma tributária no Brasil? A meu ver, a melhor explicação reúne um pouco de todas as hipóteses e um pouco mais. A reforma tributária é um assunto muito complexo. Cada ator político mantém o foco em uma pequena parte do problema e o resultado geral não apresenta consenso. Chamarei esta hipótese de “argumento da multidimensionalidade”. Na próxima seção o apresento formalmente e depois o apresento historicamente.

O que é Multidimensionalidade

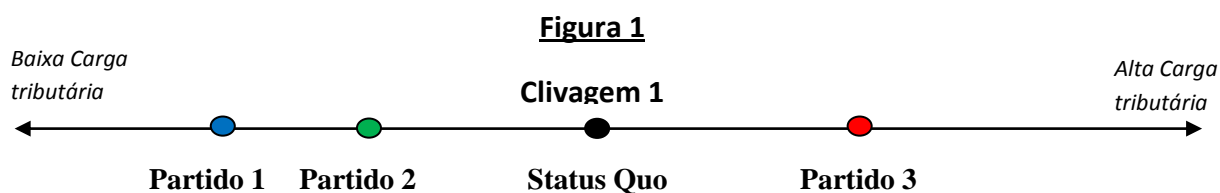
O objetivo deste capítulo é explicar formalmente o que é multidimensionalidade e por que ela atrapalha a aprovação de mudanças políticas.

O uso de modelos formais para a análise política teve seu início um pouco antes da década de 1950 com os trabalhos seminais de Black (1948), Arrow (1951) e Downs (1999[1957]). Na década de 60, houve o primeiro uso de modelos geométricos para a análise de duas ou mais propostas políticas simultâneas, principalmente a partir do trabalho de Plott (1967). Com o desenvolvimento da teoria dos jogos e da chamada “teoria da escolha social” (*social choice theory*), a análise espacial do voto se desenvolveu consideravelmente (McKelvey, 1976, 1979) (Shepsle, 1979) (Riker, 1980) (Shepsle & Weingast, 1981) (Krehbiel, 1988) (Ordeshook, 1993). Abaixo usaremos algumas ferramentas desta teoria, mas não carregaremos o leitor com a formalização matemática típica desta tradição.

Por “dimensão”, entendemos um tema (*issue*) ou uma questão política que pode ter valor maior ou menor. Podemos citar como exemplo a centralização ou

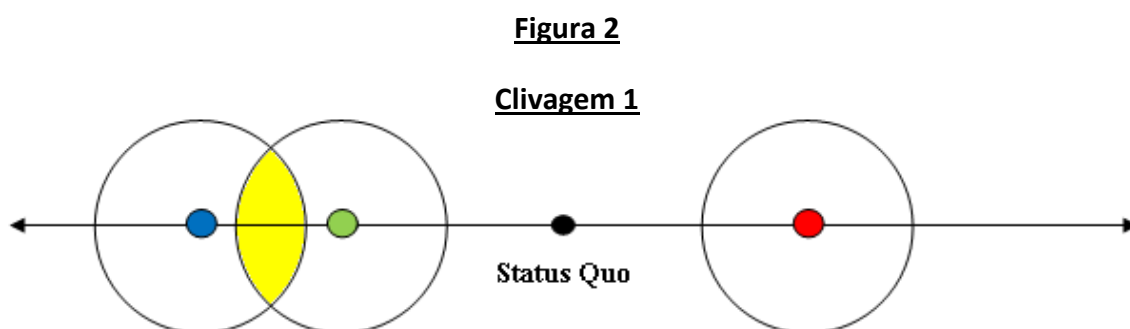
⁵“‘Não acredito mais em reforma tributária’, afirma presidente”. UOL notícias, disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/multi/2009/09/15/0402386ADC813366.jhtm?nao-acredito-mais-em-reforma-tributaria-afirma-presidente-0402386ADC813366> (acessado em 10/10/2009).

descentralização das competências federativas, uma carga tributária maior ou menor, flexibilidade vs. rigidez administrativa, maior controle estatal vs. maior controle do mercado e assim por diante. A referência geométrica (dimensão) não é gratuita. Podemos pensar em um modelo simplificado onde uma questão ou proposta é representada por um eixo euclidiano unidimensional.



Acima está um exemplo dessa analogia. As diferentes opiniões sobre o tamanho da carga tributária são representadas pelo eixo. Quando mais à direita, maior a preferência pela alta carga tributária e quanto mais à esquerda, menor a tolerância à alta carga tributária. Suporemos que neste eixo se distribuem três partidos e que é necessário o acordo da maioria para mudar o *status quo*.

No exemplo acima, os partidos 1 e 2 podem propor uma mudança do *status quo* para aproximá-lo de suas preferências. Partiremos do pressuposto de que os atores querem a situação mais próxima possível de suas preferências em qualquer direção. Assim, o partido 3 prefere o *status quo* a qualquer mudança proposta pelos demais partidos. Para evitar dúvidas, diremos que existe uma “clivagem” política quando pelo menos um ator prefere o *status quo* a uma mudança sugerida.



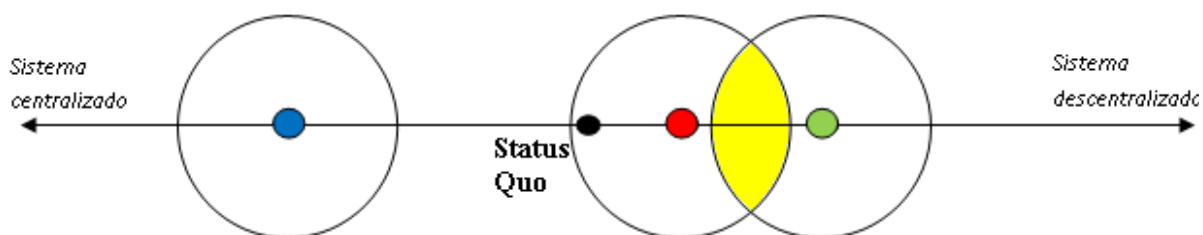
Seguindo Tsebelis (1995) e outros teóricos da distribuição espacial do voto, denominaremos de “*winset*” a zona onde os partidos podem chegar a acordos. Na representação abaixo ela é representada pela área amarela. Para facilitar a visualização

colocaremos círculos em volta das áreas de preferências mesmo em representações unidimensionais.

Em outra questão, como, por exemplo, sobre se o sistema tributário deve ser centralizado ou descentralizado, os mesmos partidos podem ter outra distribuição de

Figura 3

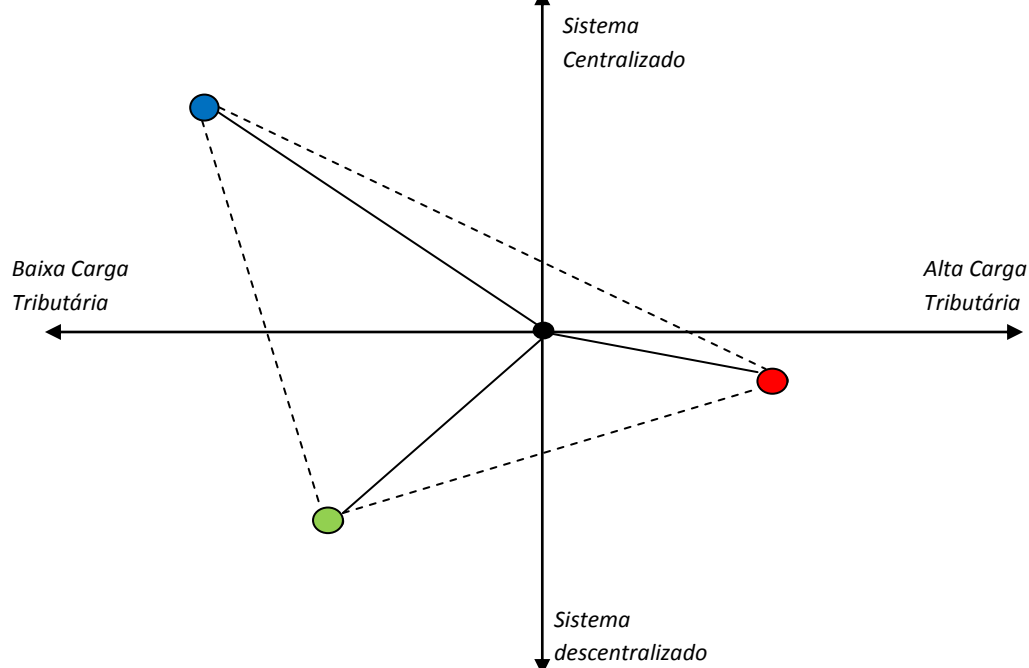
Clivagem 2



preferências. Nesse caso, os partidos 2 e 3 poderão chegar a um acordo e mudar o *status quo*. O partido 3, então, fará a oposição.

Figura 4

Clivagens 1 e 2



Porém, quando os partidos analisam as duas propostas conjuntamente, não há nenhum *winset* onde uma maioria pode chegar a um acordo. Neste caso, o *status quo*

permanece inalterado. Repare que na figura 4 todos preferem a situação atual às propostas uns dos outros, embora suas posições ideais estejam bastante distantes do *status quo*.

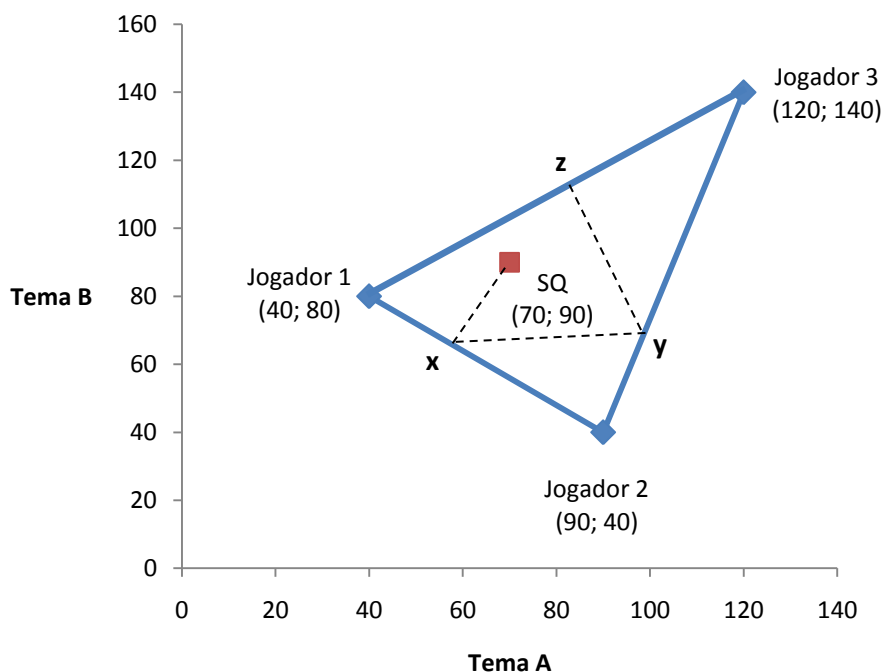
Assim, a análise das duas questões conjuntamente (nível da carga tributária e centralização do sistema), dificulta a alteração do *status quo*.

McKelvey (1976, 1979) mostrou que quando se analisa duas questões ao mesmo tempo, perde-se um dos pressupostos da teoria da escolha racional: a transitividade das preferências. Para atores racionais, quando se prefere maçãs a laranjas e laranjas a limões, prefere-se maçãs a limões. Em termos formais: $(A > B) \wedge (B > C) \rightarrow A > C$. Essa propriedade simples é o que garante que exista um “ótimo”, uma posição ideal, para as preferências dos atores racionais. Em situações unidimensionais, essa regra da racionalidade individual se transfere para as decisões em grupo. É o chamado “teorema do eleitor mediano” (Black, 1948 e Downs 1999). Podemos observar isto na tabela I. Cada jogador possui um valor ideal para cada tema (*issue*). Caso os temas forem analisados individualmente, os acordos são possíveis. No caso do tema A, os jogadores 2 e 3 possuem preferências maiores do que o *status quo*, então eles terão incentivo para chegar a um acordo para mudar a ordem das coisas. O *winset* possível será entre 90 e 110, pois o jogador 2 preferiria a situação vigente a um valor maior ou igual a 111. No caso do tema B, seguindo o mesmo raciocínio, os jogadores 1 e 2 poderão mudar a situação para algo entre 80 e 70. A ordem das escolhas é irrelevante. Tanto faz decidir sobre o tema A primeiro ou decidir sobre o tema B primeiro. Nos dois casos o resultado será o mesmo.

Tabela I – Decisões multidimensionais		
	Tema A	Tema B
Jogador 1	40	80
Jogador 2	90	40
Jogador 3	120	140
<i>Status Quo</i>	70	90

Mas o que acontece se os jogadores tiverem que apreciar a duas propostas ao mesmo tempo? Podemos representar isto através de um gráfico cartesiano bidimensional.

Figura 5 - Decisão sobre dois temas



McKelvey (1976, 1979) argumenta que essa situação pode levar a um “ciclo majoritário”, pois a regra da maioria leva a uma situação de intransitividade. Por exemplo, caso a proposta “x” seja feita, ela terá o apoio dos jogadores 1 e 2, mudando o *status quo*. Porém, ela poderá ser superada pela proposta “y”, com o apoio dos jogadores 2 e 3. Novamente a proposta “z” superará a proposta “y” com o apoio dos jogadores 1 e 3. O estranho é que a proposta “x” pode superar a proposta “z”, com o apoio dos jogadores 1 e 2. Facilmente podemos ver que tal situação poderia se estender ao infinito, pois para qualquer ponto, sempre haverá uma maioria que o supere.

A descoberta do ciclo de votações majoritárias levou ao colapso das teorias que acreditavam que a simples agregação de preferências levava à formação da política⁶. Riker (1980) argumentou que o ciclo majoritário mostrava que não havia nenhum equilíbrio único a se prever, e que a resposta para os resultados das políticas estava em outro lugar: nas instituições políticas. São elas que, por exemplo, controlam o poder de agenda para que os atores não voltem a estaca zero após cada votação. Elas reduzem as

⁶ Estas teorias eram chamadas de *behavioristas* ou pluralistas, dependendo da tradição a qual pertenciam (Immergut, 2006).

infinitas possibilidades de agregação de preferências, possibilitando o surgimento de maiorias estáveis. Shepsle (1979) e Shepsle & Weingast (1981), mostraram que o ciclo majoritário acontece com atores interagindo na ausência completa de instituições (*institution-free*), ou seja, no estado de natureza hobbesiano. Em situações reais existe um “equilíbrio induzido pelas instituições”.

Apesar de se estar discutindo aqui sobre o caso específico da reforma tributária, o argumento vale para qualquer regra democrática. A multidimensionalidade dificulta a formação de maiorias. As instituições podem amenizar este problema através do controle de poder de agenda, mas podem não resolvê-lo.

Contudo, não é verdade que a mera adição de uma nova dimensão na questão diminui o *winset*. Isso irá depender das preferências dos atores. É possível que as chances de aprovação da proposta não se alterem com a inclusão de um tema adicional. Isso acontece quando os atores que faziam parte da coalizão de apoio à alteração do *status quo* no eixo inicial também preferem a mesma alteração no eixo adicional. Nesse caso, a nova dimensão não cria uma nova clivagem, ela reproduz a clivagem antiga. Trata-se de uma conclusão importante. Ela justificará o argumento do próximo capítulo: a inclusão de novas propostas podem não gerar o problema da multidimensionalidade, desde que as clivagens políticas sejam as mesmas.

Conclusão: a decisão política em dois ou mais temas simultâneos pode impedir a alteração do *status quo*, pois os atores previamente acordantes em uma dimensão podem estar em desacordo em outra dimensão, causando problemas de *winset* vazio ou de ciclos majoritários. Podemos fazer o mesmo raciocínio com N eixos e com M atores (desde que $N \geq 2$ e $M \geq 3$), quanto mais eixos e mais atores, menor a chance de formar uma coalizão de maioria.

Esse modelo que funciona bem para o “voto sincero”, ou seja, quando os atores têm uma opinião e cegamente buscam maximizá-la. Poder-se-ia argumentar, certamente, que essa visão ignora dois aspectos relevantes da ação política: (a) a capacidade dos atores de antecipar as reações uns dos outros e (b) a capacidade de negociação política. No entanto, acreditamos que isso não invalida o argumento geral da multidimensionalidade.

Podemos sofisticar o modelo exposto acima admitindo que os atores são capazes de negociar. A negociação é uma forma comum de superar impasses políticos⁷. Se os agentes valoram diferentemente as propostas políticas, eles podem negociar de modo a ambos saírem ganhando.

Podemos pensar em um partido feminista e um partido esportista. As feministas não apreciam muito o projeto dos esportistas e os esportistas não são nem um pouco fãs dos projetos das feministas. A Tabela II mostra uma distribuição hipotética dos ganhos para ambos os partidos:

Tabela II - Clivagens entre feministas e esportistas		
	Feministas	Esportistas
Projetos para as mulheres	15	-5
Projetos para o esporte	-2	10

O que se conclui de tal situação é que, se for necessário o voto favorável de ambos os partidos para a aprovação de uma proposta e os dois votarem sinceramente, ambos sairão perdendo, pois as feministas não votarão no projeto dos esportistas e os esportistas não votarão nos projetos das feministas.

Contudo, eles podem negociar para um votar no projeto do outro. Nesse caso, ambos sairão ganhando. As feministas votariam no projeto dos esportistas, mesmo que isto lhes cause um desprazer de -2. Elas fariam isso porque a aprovação dos projetos para as mulheres lhes traz um bônus de 15, fazendo com que seu ganho líquido seja de 13. Da mesma forma, os esportistas podem votar no projeto das feministas e, se elas votarem favoravelmente nos projetos para o esporte, eles terão o saldo positivo de 5. O saldo final da transação seria o aumento do bem-estar dos partidos em 18. Se não houvesse transação, a situação fica no zero a zero.

De certa forma, a multidimensionalidade é o que possibilita a troca política. Em um mundo unidimensional só podemos trocar maçãs por maçãs (o que seria irracional). O mundo multidimensional é que permite trocar maçãs por laranjas ou morangos. Isso sempre é possível quando os atores apreciam ou rejeitam com intensidade diferente os

⁷ A literatura de língua inglesa chama este processo de *log-rolling* (conluio). Ver Ferejohn (1986), Marshall & Weingast (1988) e Gilligan & Krehbiel (1994)

temas (Shepsle & Weingast, 1994). Formalmente, as concessões criam novas propostas, pois elas mudam a distribuição das preferências, possibilitando os acordos.

Porém, no mundo real, as negociações são imperfeitas. Os ganhos de um ator não são iguais às perdas do outro ator. Há uma parte do bem-estar dos jogadores que é simplesmente perdida, os chamados “custos de transação” (Coase, 1937) (North, 1990) (Marshall & Weingast, 1988).

Voltando ao exemplo dos esportistas e das feministas. Podemos pensar em um custo de 2 para a transação, distribuído igualmente entre ambos os atores (o que não ocorre necessariamente na prática). Então temos:

<u>Tabela III - Clivagens entre feministas e esportistas e custo de transação</u>		
	Feministas	Esportistas
Projetos para as mulheres	15	-5
Projetos para o esporte	-2	10
Saldo (s/ custo de transação)	13	5
Custo de transação	-1	-1
Saldo (c/ custo de transação)	12	4

O bem estar dos atores foi reduzido de 18 para 16. Caso o custo de transação para os esportistas fosse maior do que 5, a transação não teria ocorrido.

O problema do custo de transação afeta tanto as trocas no mercado quanto as trocas políticas. Os principais motivos para a existência dos custos de transação na política são:

- (a) **Tempo de negociação dos governantes:** os governantes costumam ter um tempo muito escasso. Eles não podem gastar dias ou meses para chegar a um acordo.
- (b) **Carência de informação:** nem os custos nem os benefícios das medidas são claros. Voltando ao caso das feministas e dos esportistas. Há o risco de os benefícios serem menores do que o esperado (as mulheres não valorizaram muito os projetos das feministas) ou os custos serem maiores do que o esperado (as mulheres serem mais avessas ao projeto dos esportistas do que o esperado). Para evitar estes problemas, feministas e esportistas pedem mais do que o que o seu “projeto mínimo”, pois querem maximizar as chances de seus eleitores lhes trazerem apoio. Como a informação é escassa, se os atores acreditam que é necessário *a* para compensar as

perdas de uma medida, vão pedir $a + v$, sendo “ v ” o “colchão” de segurança para minimizar os riscos da operação. Como ambos pensam assim, o “custo” de ambas as propostas é aumentado.

- (c) **Problema do “risco moral”**: ambos os atores podem temer que o parceiro da negociação não cumpra sua parte do acordo. Então, um custo é embutido na operação para compensar o risco. Os atores podem adotar medidas para reduzir o risco moral, como fechar contratos, pedir garantias, manifestações públicas de apoio, etc. Todo o gasto que isso representa deve ser descontado do ganho final da operação.

O custo de transação cresce à medida que aumenta o número de atores em jogo (custo marginal crescente), pois a ampliação dos negociadores amplia o tempo de negociação, a necessidade de busca de informação e as precauções contra o risco moral. Por isso é que a centralização do poder no parlamento diminui os custos de transação. A negociação com as lideranças partidárias é menos custosa do que a negociação com parlamentares individualistas (Immergut, 1996)

Em cada nova proposta em que não há acordo, o proponente precisa fazer concessões e absorver o custo de transação. Inclusive, deve-se considerar que uma reforma com várias propostas tende a mexer com muitos interesses, atraindo mais atores para a mesa negociação. Assim, o aumento do número de clivagens amplia a quantidade de negociações. Como resultado, o custo de transação aumenta mais do que proporcionalmente, pois a capacidade de tomar decisões tem rendimento marginal decrescente.

Contudo, não é verdade que a mera adição de uma proposta a uma reforma aumenta seus custos. É possível que todos os atores envolvidos sejam a favor da proposta e não seja necessário concessões para sua aprovação. Então teríamos uma situação parecida com a exposta anteriormente, onde a adição de um eixo unidimensional não diminuiu o *winset*. Nesse caso, a adição de uma proposta não representa a criação de uma clivagem, pois os atores previamente acordantes preferem a proposta ao *status quo*.

A multidimensionalidade causa a diminuição do *winset* quando a inclusão de uma dimensão cria uma clivagem interna à coalizão de apoio à proposta inicial. A criação de

propostas adicionais pode não diminuir as chances de acordo, desde que elas sejam de consenso. Nesse sentido, note-se que o argumento deste trabalho é justamente que a reforma tributária falhou porque tinha muitos pontos conflituosos dentro da própria coalizão de governo e não simplesmente porque havia muitos pontos.

Conclusão: apesar de a negociação ser uma forma útil de superar impasses políticos, os negociadores não podem negociar indefinidamente, pois a própria negociação tem um custo. Assim, uma proposta com muitos pontos polêmicos pode se tornar inviável.

Reformas em perspectiva comparada

Este trabalho argumenta que as reformas tributárias adotadas pelos governos pós-1988 têm muitas clivagens, provocando um problema de multidimensionalidade. Porém, poder-se-ia argumentar que toda reforma provoca tensões, discussões e disputas, e que, portanto, as polêmicas da reforma tributária não a tornam singular. Em ciência é difícil determinar o que é *muito* ou *pouco*. É preciso procurar algum referencial abstrato ou se comparar casos. Neste trabalho iremos comparar casos. Argumentaremos que a estratégia política adotada pelos operadores políticos da questão tributária gerou mais clivagens do que as grandes reformas aprovadas pelo Executivo no período pós-1988.

A análise da movimentação política real em torno de uma proposta é uma informação extremamente difícil de se obter. Os *lobbies* não costumam produzir ou divulgar documentos sobre sua ação política. E mesmo a atuação de um grupo de pressão não pode ser ligada facilmente ao sucesso ou fracasso de determinada proposta⁸. Assim, adotaremos a seguinte estratégia: analisaremos o conteúdo das propostas. A análise dos ganhos e das perdas de cada medida nos fornece informações extremamente úteis sobre como os atores *deveriam* racionalmente se comportar. Apesar de ser um argumento de caráter indutivo (pois as premissas não garantem a conclusão), ele nos ajuda a conhecer a movimentação política da reforma.

De certa forma, nos alinhamos à tradição da ciência política iniciada por Theodore J. Lowi (1964), que argumenta que não é a disputa política que determina a

⁸ Uma análise sobre as dificuldades metodológicas de se encontrar relações causais entre a influência de grupos e os resultados de políticas pode ser encontrada em (Mancuso, 2007, pp. 121 - 137)

política pública (*politics make policies*), mas de certa forma o contrário: as políticas públicas determinam a disputa política (*policies make politics*). O trabalho de James Q. Wilson (1984[1974]) é especialmente importante, pois argumenta que o fator mais importante para determinar o tipo de mobilização política em torno de uma proposta são seus custos e benefícios - ou melhor, seus ganhadores e seus perdedores. É de se esperar que os ganhadores tentarão influir para a aprovação da proposta e os perdedores tentarão impedir a aprovação da proposta. Não é só o montante dos custos e benefícios que importa, mas também sua distribuição. Quanto mais concentrados os custos e benefícios, maior tende a ser seu valor *per capita* e mais intensa tende a ser a mobilização. Inversamente, quanto mais dispersa for a distribuição, menor tende a ser o montante *per capita* dos custos e benefícios e menor tende a ser a mobilização gerada⁹. Benefícios ou custos muito difusos tendem a não gerar mobilização política, pois o ganho que se poderia obter seria menor do que os custos da própria mobilização (mobilizar politicamente é, em geral, muito custoso). Com isto podemos chegar a algumas conclusões, como por exemplo: propostas com custos concentrados e benefícios difusos dificilmente são aprovadas, pois a minoria que perde tende a se mobilizar, mas a maioria que poderia ganhar tem um comportamento passivo. Como exemplo, podemos pensar o fim de subsídios, onde ninguém faz protesto no parlamento a favor, mais muitos fazem contra, apesar da maioria ser beneficiada. O inverso também funciona, propostas com ganhos concentrados e custos difusos são facilmente aprovadas, pois os poucos beneficiados tendem a se mobilizar, e os muitos prejudicados não. Como exemplo podemos citar benefícios fiscais, protecionismo econômico e distribuição de cargos públicos para patronagem política. Políticas com custos concentrados e benefícios concentrados são muito conflitivas, pois ambos os lados tendem a se mobilizar (ex: reforma agrária). Por fim, propostas com custos difusos e benefícios difusos tendem a não gerar mobilização, abrindo espaço para a atuação mais livre dos técnicos (ex: leis de trânsito). Como veremos, um dos motivos para o fracasso da reforma tributária é a grande presença de medidas com custos concentrados, certos e de curto prazo, sendo que os benefícios são difusos, incertos e de longo prazo.

Os custos da reforma devem ser vistos com especial atenção. Como mostrou uma longa série de pesquisas comportamentais (Arnold, 1990, pp. 32-33), (Pierson,

⁹ Para uma revisão desta literatura política, ver Junqueira (2010).

1996, p. 146), os atores avaliam muito diferentemente perder e deixar de ganhar, sempre acreditando que a segunda possibilidade é menos pior do que a primeira. Assim, os perdedores tendem a se mobilizar com muito mais intensidade do que os potenciais ganhadores. A reforma mais fácil de aprovar é sempre a que não tem perdedores delimitados. Em outras palavras, as clivagens surgem quando há perdedores concentrados. Consideraremos, portanto, o número de clivagens é igual ao número de atores com perdas concentradas.

Abaixo analisaremos, através deste olhar, as reformas do judiciário e administrativa. A reforma do judiciário (Emenda Constitucional 45 de 2004) foi a maior reforma que a constituição já sofreu. Ela possuía 4646 palavras, alterava 29 artigos e continha 146 itens (*caputes*, parágrafos, incisos, alíneas, etc). A reforma administrativa (EC 19/1998) é a segunda maior em termos de itens (94) e a terceira maior em número de palavras (3372, a segunda maior é a reforma da previdência do governo FHC, EC 20/1998). Assim, por causa do tamanho e da complexidade, estas propostas poderiam ter sofrido pelo problema da multidimensionalidade (embora não tenha sido isto o que aconteceu). Começaremos pela reforma do judiciário.

A reforma do judiciário teve uma longuíssima tramitação. Ela é um exemplo de construção gradual. Sua tramitação demorou mais de doze anos (1992-2004). A emenda original, EC 96/1992, do deputado Hélio Bicudo, chegou a ser arquivada duas vezes: uma na legislatura de 1991-1995 e outra em 1995-1999. Somente no iniciou em 1999, a proposta recebeu um apoio ativo do governo¹⁰, embora a complexidade do assunto tratado fizesse com que a proposta só fosse remetida ao senado federal em meados de 2000. A esta altura, a proposta foi apensada às *PECs* 127/1995, 215/1995, 368/1996 e 500/1997. Ao contrário da regra geral do funcionamento congressional brasileiro, onde predomina o ativismo legislativo do Executivo, só há uma *PEC* do Executivo Federal neste conjunto - e ela trata de um tema relativamente marginal (a 368/1996, que federaliza os crimes contra os direitos humanos). Assim, ela foi um trabalho

¹⁰ Provavelmente isto se deve à CPI do Judiciário, que se seguiu às fraudes descobertas na construção do prédio do TRT de São Paulo. Ver em http://pt.wikipedia.org/wiki/Nicolau_dos_Santos_Neto
http://pt.wikipedia.org/wiki/CPI_do_Judiciário

genuinamente parlamentar¹¹. No Senado ela ficou quatro anos para ser aprovada, sendo finalmente publicada no final de 2004.

Mas o que propõe a reforma? Seu sentido geral é de regular o trabalho dos juízes de primeira instância e dos tribunais de justiça, seja aumentando o poder dos tribunais superiores (notadamente o Supremo Tribunal Federal), seja criando regras para o funcionamento dos tribunais inferiores. Provavelmente a maior inovação da reforma foi a criação de um órgão para fazer o controle administrativo e disciplinar do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (Sadek, 2010). A tabela 3 detalha as propostas.

Tabela 3 - Principais Alterações da Reforma do Judiciário		
Modificação	Ganhadores	Perdedores
Aumento do poder da Cúpula do Judiciário (CNJ, CNMP repercussão geral, súmula vinculante)	Cúpula do Judiciário, OAB, Cúpula do Ministério Público;	Tribunais inferiores, Escritórios de advogados especializados em recursos ao STF
Regulação sobre o tribunais inferiores (processo disciplinar, administração dos tribunais, fortalecimento da meritocracia, maior controle orçamentário)	Juízes de direito meritórios	Juízes de direito não meritórios, juízes decanos
Regulação sobre o Ministério Público (processo disciplinar, maior controle orçamentário)	Difuso	Demais membros do Ministério Público
Criação e fortalecimento dos direitos fundamentais (direito à celeridade judicial, tratados internacionais com força constitucional, adesão ao tribunal penal internacional, direito à privacidade, federalização dos crimes contra os direitos humanos)	Difuso	Difuso
Fortalecimento das Defensorias Públicas	Defensorias Públicas	Difuso
Fortalecimento e ampliação do poder normativo da Justiça do Trabalho	Justiça do Trabalho	Difuso
Justiça Itinerante e Descentralizada	Difuso	Difuso
Justiça militar com maior presença de civis	Juízes de direito; tribunais militares	Juízes militares, corporações militares
Modificação nas atribuições jurisdicionais	STF, atores capazes de ADINs e não ADCs, Governador e mesa da assembleia do distrito federal	STJ

Como se pode ver há três tipos de clivagens geradas pela reforma: (a) propostas com custos difusos e benefícios difusos (direito à celeridade processual, direito à

¹¹ Contudo, deve-se ressaltar que o governo Lula tinha a reforma entre suas metas. O ministro da Justiça, Márcio Thomas Bastos, criou uma secretaria exclusiva para tratar deste assunto (a Secretaria da Reforma do Judiciário, comandada pelo advogado Sérgio Renault). Ao contrário da Reforma tributária, onde o governo Lula resolveu iniciar uma reforma inteiramente nova (duas vezes), na reforma do Judiciário o governo apenas retornou a proposta à CCJ do Senado sob nova relatoria.

privacidade nas ações judiciais, tribunal penal internacional, criação da justiça itinerante etc), (b) propostas com custos difusos e benefícios concentrados (fortalecimento da justiça do trabalho e das defensorias públicas etc) e (c) propostas com custos concentrados e benefícios concentrados (maior regulamentação sobre os tribunais inferiores, súmula vinculante, fortalecimento do Conselho Nacional de Justiça). Destas, apenas o último tipo apresenta incentivos para algum grupo se mobilizar contra, pois há prejudicados claros.

Apesar de polêmica e difícil (o que evidencia seus doze anos de tramitação) a reforma do judiciário não apresenta o problema da multidimensionalidade, pois as perdas são concentradas em um único ator, a saber, a base do judiciário. Quando há ator claramente perdedor, pode-se conciliar com ele ou enfrentá-lo. Pode-se dar compensações através de instrumentos de *log-rolling* ou simplesmente levar a proposta a plenário e ver quem tem mais votos. Tanto o acordo quando o enfrentamento são bem mais fáceis quando as perdas são concentradas em um pequeno número de atores. No caso da Reforma do Judiciário, as perdas recaem recorrentemente sobre os tribunais inferiores. Certamente isso fez com que uma grande parte dos juízes e do Ministério Público se opusesse à reforma. Como explicado no capítulo anterior, o problema só surge quando uma proposta adicional provoca uma clivagem interna à coalizão de apoio à proposta. Descontentar os descontentes não provoca a diminuição da área de acordo (*winsset*). Pode-se perfeitamente pensar que todos os juízes de primeira e segunda instância e membros inferiores do Ministério Público estivessem se opondo à reforma. Mas eles teriam força para vetar a proposta? Ao que tudo indica, não. Os parlamentares deram um voto de desconfiança aos tribunais inferiores. Eles foram responsabilizados pelas mazelas do Judiciário. Acharam que era melhor criar regulamentos e tutelas sobre eles. A cúpula togada foi investida de poder para cumprir essa tarefa.

Analisemos agora a reforma administrativa (PEC 173/1995; EC 19/1998). Esta proposta foi idealizada dentro do Ministério da Administração e Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso, sob a gestão do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. O documento intitulado *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* propunha uma ambiciosa reforma, na qual o modelo “burocrático” de administração seria superado pelo modelo “gerencial”, que incorporaria a gestão por resultados dentro do Estado (MARE, 1995). Porém, a proposta enviada ao Congresso era bem mais sucinta e conservadora. Longe de propor grandes mudanças de paradigmas, propôs uma série

relativamente longa de medidas que visavam a reduzir o poder do funcionalismo. Longe do tom reformador e ambicioso do Plano Diretor, a *Emenda 19* se concentrou em acabar com uma série de pequenos ralos por onde esvaíam-se recursos públicos. Como veremos, a estratégia foi circunscrever as perdas aos servidores públicos.

Como na reforma do judiciário, houve propostas com conteúdo mais geral e ideológico, cuja característica política mais marcante foi não ter nem beneficiários nem perdedores claros. Estas foram as propostas que objetivavam aplicar os princípios da administração pública gerencial ao Estado brasileiro, como o princípio da eficiência, participação dos usuários na administração de serviços públicos, metas e maior autonomia para órgão da administração indireta, possibilidade de criação de consórcios públicos, etc. Este conjunto de medidas, o mais inovador da proposta, é o que teve menor eficácia, dada a falta de legislação infraconstitucional.

Tabela 4 - Principais Alterações da Reforma Administrativa

Modificação	Ganhadores	Perdedores
Inclusão de princípios “gerenciais” na administração pública (princípio da eficiência, maiores poderes para os usuários de serviços públicos, metas e autonomia para os órgãos da administração indireta, escolas de governo, consórcios públicos).	Difusos	Difusos
Reforma nos vencimentos do cargos eletivos (legalidade para os reajustes, possibilidade de aumentar vencimentos da própria legislatura, convocação extraordinária, substituição dos vencimentos pelos subsídios).	Parlamentares, governadores, prefeitos	Parlamentares, governadores, prefeitos
Empresas Públicas (maior flexibilidade para a criação de empresas públicas, lei das licitações, mudança dos estatutos das empresas)	Difuso	Empresas Públicas
Polícia (assegura a manutenção das polícias militar e bombeiros do Distrito Federal, política aeroportuária, ferroviária, rodoviária; fim da isonomia dos delegados com outras carreiras análogas)	DF, Polícia Federal	Delegados Estaduais
Ex-territórios (transferências de funcionários)	Ex-territórios	Difuso
Servidores Públicos (reforma dos vencimentos, gestão, concursos públicos e maior controle fiscal)	Governos Federais, Estaduais e Municipais	Servidores

Foram criados alguns instrumentos que fortalecem o controle do governo sobre as empresas públicas, como a previsão de um novo modelo de estatuto social e a obrigação de submeter as empresas à lei de licitações. Esta medida tem custos concentrados nas empresas. A polícia federal teve corrigida algumas distorções em suas atribuições, bem

como obteve a garantia constitucional de que seria “organizada e mantida” pela União, fortalecendo a corporação.

Contudo, o alvo principal da reforma foram os servidores. Houveram trinta e quatro propostas de reforma administrativa que visavam à modificação da contratação, gestão e remuneração de funcionários públicos. Destas, 27 impunhas perdas inequívocas a este setor. Podemos citar, a guisa de exemplo, a maior facilidade para aprovar a lei de greves do serviço público, a previsão de que todos os benefícios a servidores deverão ser aprovados por lei (e não mais simples resolução administrativa), instituiu-se um teto ao funcionalismo igual ao subsídio do ministro do STF, retirou-se a isonomia salarial entre funções assemelhadas, aumentou-se as exceções à irredutibilidade dos salários dos funcionários, tornou as regras de acúmulos de cargos públicos mais rígida, eliminou-se a obrigação de regime jurídico único nas instituições de ensino. A medida mais polêmica foi a flexibilização da estabilidade do servidor. Pela nova regra, o servidor pode ser demitido por insuficiência de desempenho (assegurado processo administrativo com contraditório e ampla defesa) e também caso o órgão empregador tenha superado os limites com gasto de pessoal determinados pela *Lei de Responsabilidade Fiscal*¹². Estados e municípios fora do limites impostos poderão sofrer bloqueios de transferências e empréstimos. Essa medida é mais atentatória aos benefícios dos funcionários do que aos direitos dos governos, pois eles ficam empoderados para resistir a pressões de seu funcionalismo. Em verdade, os governadores de estado foram os grandes apoiadores da reforma.

A reforma administrativa foi polêmica e teve longa tramitação. O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso não pode aproveitar os créditos políticos trazidos pela proposta. Ela foi enviada ao Congresso no mês de outubro do seu primeiro ano de mandato e só foi aprovada em junho do último ano - portanto, às vésperas das eleições. Contudo, ela não parece ter um problema de multidimensionalidade. Claramente havia uma única clivagem: ou se é a favor dos direitos dos servidores ou se é a favor da melhor qualidade dos orçamentos municipais, estaduais e federal. Facilmente podemos supor que todo o funcionalismo era contra a reforma. Porém, o Executivo e os líderes partidários são muito fortes no Brasil. Poucos os atores podem se tornar atores com poder de veto a eles. Nesse caso, o funcionalismo não conseguiu resistir à pressão da cúpula política.

¹² A *Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)* foi criada justamente para regulamentar um dispositivo criado pela reforma administrativa, o *Artigo 169*.

Os Nós Críticos da Reforma Tributária

Podemos então começar a análise da reforma tributária. A análise detalhada de todos os pontos não poderá ser apresentada aqui, por questão de espaço¹³. Em vez disto iremos nos debruçar sobre os nós críticos: as propostas com perdas concentradas delimitadas.

Tabela 5 – Reformas Tributárias		
Proposta:	Ganhadores	Perdedores
Unificação do ICMS (os estados perdem a autonomia para regular o ICMS, mas continuam arrecadando o imposto)	Difuso	Estados, contribuintes
Fim dos Benefícios estaduais para as empresas (guerra fiscal) (convalida-se os benefícios concedidos)	Difuso	Estados que se servem de benefícios tributários e empresas beneficiárias de incentivos fiscais
Instituição do Princípio do Destino	AC, AP, DF, MA, PA, PB, PI, RJ, RO, RN	AM, BA, ES, GO, MS, MG, PR, SP
Aumento da Progressividade dos Impostos	Classe baixa	Classe Alta
Reformulação das vinculações constitucionais	União, Ministério da Fazenda e Planejamento	Setor social, estados, municípios, BNDES, Ministério do Trabalho.

Como se pode ver, ao contrário das reformas do Judiciário e administrativa, a reforma tributária não concentra perdas em um setor. Ao contrário, ela tenta enfrentar todos ao mesmo tempo. Passemos a analisar cada ponto desta seleção.

(a) **A unificação do ICMS:** O ponto principal é também o mais polêmico da reforma. O ICMS passaria a ter uma legislação única nacional. Os estados continuariam a arrecadar o imposto, mas perderiam a autonomia de sobre ele. Isto visava desburocratizar o imposto, evitando que as empresas tenham que obter assessoria tributária em 27 legislações estaduais. Contudo, os estados se opuseram a esta medida. Não era apenas autonomia que estava em jogo, mas recursos. A proposta de unificação da legislação do ICMS provocou uma insegurança quanto aos valores futuros das alíquotas do imposto e, conseqüentemente, quanto à arrecadação futura dos governos estaduais. Um dos exemplos mais citados é o petróleo. As alíquotas da gasolina e do óleo diesel variam de

¹³ Uma história mais detalhada pode ser vista em Junqueira (2010, cap 5).

12% a 25%. Os combustíveis e lubrificantes derivados de petróleo representam cerca de 20% da arrecadação total do ICMS do país. A participação na arrecadação estadual de ICMS varia de 13% a 34% do total¹⁴. Se a alíquota dos derivados de petróleo for unificada, haverá o risco de perdas concentradas de receitas em alguns estados, caso a alíquota mais alta não prevaleça. Haveria então um dilema: ou se unifica as alíquotas “pelo topo”, aumentando drasticamente a carga tributária, ou se unifica as alíquotas nos níveis médios, correndo o risco de se penalizar alguns estados. O mesmo dilema se repete em vários produtos. Cada um deles tem o potencial de gerar uma clivagem política diferente, pois a estrutura produtiva dos estados é muito diferente e o perfil da arrecadação é muito diverso. Para São Paulo, a arrecadação de ICMS de alimentos não é importante (0,27% do ICMS em 2002), mas para os estados da região Centro-Oeste ela é (5,11% em 2002)¹⁵. Já com a produção de remédios e bens de capital se dá o contrário: São Paulo resiste à diminuição da tributação de tais produtos, pois isso lhe traria perdas concentradas.

Como se não bastasse isso, existe outro problema: a conta dos ganhadores e perdedores não pode ser feita com precisão, pois não se sabe os valores que as alíquotas de cada produto assumirão no futuro. Esse dado não pode ser decidido no momento de votação da emenda constitucional, pois isso não é matéria típica de texto constitucional¹⁶. As propostas propunham apenas a federalização do imposto. As definições das alíquotas específicas seriam delegadas para outra instância, que poderia ser uma lei federal, como na *PEC 175/1995*, ou um colegiado de representantes dos governos estaduais (com ratificação do Senado), como nas *PECs 41/2003* e *233/2008*.

A unificação das alíquotas também faz surgir outro problema: o temor de aumento da carga tributária. Isso aconteceria caso as alíquotas fossem unificadas “por cima”. Como resultado, seria gerada uma clivagem política que dificulta as negociações do ponto anterior, pois limita a estratégia de evitar perdas de arrecadação nos estados com aumento no nível geral dos impostos. É importante notar que as questões relativas à carga tributária são um dos poucos pontos que têm grande visibilidade social na reforma, sendo intensamente exploradas pela mídia e pela oposição. Tanto Fernando Henrique Cardoso quanto Lula afirmaram que o objetivo da reforma não era aumentar a

¹⁴ Elaboração própria. Dados de 2002 e 2003. Fonte: Confaz; <http://www.fazenda.gov.br/confaz/boletim/>

¹⁵ Elaboração própria. Confaz; <http://www.fazenda.gov.br/confaz/boletim/>

¹⁶ A regulamentação desse tipo de imposto costuma ser um calhamaço maior que a própria constituição.

arrecadação, mas modernizar e simplificar o sistema tributário. Contudo, eles não conseguiram emitir promessas críveis no que respeita a esse ponto. As reformas se transformavam em uma “guerra de comunicação” entre a oposição e governo - os primeiros afirmando que o governo pretendia aumentar os tributos e os segundos negando. Nesse ponto, a discussão saía das questões técnicas e institucionais-federativas e passava para a relação governo/sociedade. A unificação do ICMS intercalava, portanto, duas dimensões políticas: a relação entre os níveis federativos e a relação do Estado com a sociedade. Quanto mais se chegava perto de um consenso sobre uma dimensão, mais se afastava do acordo em outra.

(b) Fim da Guerra Fiscal: Um dos pontos mais polêmicos da reforma é o fim dos benefícios fiscais. Para os especialistas em economia do setor público, o fim da guerra fiscal é um jogo de soma positiva, pois beneficia o Estado e a economia. No entanto, para os estados, o fim dos incentivos é um jogo de soma-zero, no qual, basicamente, o Estado de São Paulo ganha e os demais perdem. Assim, o dilema das isenções fiscais tende a unir SP, o governo federal e os especialistas em tributação contra os demais estados.

Os estados não são os únicos interessados na guerra fiscal. As empresas também são parte relevante da discussão. Do ponto de vista empresarial, o fim da guerra fiscal é um jogo de custos concentrados e ganhos difusos. Existe um tipo específico de empresa que se beneficia da guerra fiscal. Em geral, são empresas grandes e mais “móveis”, ou seja, que não dependem de recursos naturais locais ou de proximidade com o mercado consumidor. Elas têm o potencial de barganhar junto aos estados para conseguir redução de tributos para seus novos investimentos. Obviamente, elas tendem a ser contra o fim dos benefícios fiscais. Elas não estão desorganizadas, existem associações, como a ADIAL Brasil¹⁷, constituídas exclusivamente por indústrias beneficiárias por incentivos fiscais. Um parlamentar, Sandro Mabel (PR-MT), que é empresário e beneficiário de incentivos fiscais, conseguiu ser relator da PEC 233/2008, derrotando o próprio governo, que preferia que a relatoria ficasse com Antônio Palocci (PT-SP). Apesar de Mabel ter acatado a determinação geral de fim da guerra fiscal, isto mostra a força da bancada dos “guerreiros”.

¹⁷ Associação Brasileira Pró-Desenvolvimento Industrial (www.adialbrasil.com.br).

Mas, além da questão política existe a questão de o que fazer com os benefícios já concedidos. O governo observou que era muito custoso reverter uma política já consolidada. Como muitas empresas só se instalaram em determinadas regiões devido aos benefícios fiscais, a reversão desses benefícios provocaria uma fuga de capitais, resultando na criação de cidades fantasma. A minimização desses efeitos passa por longos prazos de transição e compensações do governo central. Ora, justamente isso retira parte do apelo político da reforma, pois ela se torna cara e de longo prazo de maturação.

(c) Instituição do Princípio do destino: Outro ponto importante da reforma tributária é a instituição do princípio do destino no ICMS. Como se trata de medida fortemente defendida pela literatura técnica, ela acabou sendo proposta nas três reformas tributárias, mesmo que apenas a *PEC 233/2008* contasse com esse mecanismo na sua formulação original.

A tributação no destino tem três objetivos. O primeiro é criar mais um instrumento para coibir a guerra fiscal. O uso do sistema tributário estadual para atrair indústrias só faz sentido quando a tributação é na origem. Se o tributo sobre o consumo for pago aos estados de destino das mercadorias, as isenções beneficiarão os consumidores e não os produtores. O segundo motivo é que a tributação no destino acaba com algumas distorções provocadas pela tributação na origem. Em geral, quem suporta a carga tributária é o consumidor. Por isso, nada mais justo que seja o estado dele, onde ele pode desfrutar de bens e serviços públicos, que ficasse com os impostos.

Baratto (2006) fez um cálculo hipotético sobre quem ganha e quem perde em uma transição para o destino¹⁸. A tabela 6 mostra a distribuição dos ganhos e perdas nesta projeção.

Como se pode perceber, tal projeção mostra que nem os atores que deveriam racionalmente se posicionar contra a reforma nem os atores que deveriam se posicionar a favor da reforma atingem o patamar de 50% em nenhuma das casas legislativas. Esse cenário poderia mudar se os estados “neutros” se posicionassem a favor da mudança, acreditando que ela simplificaria o sistema, melhoraria sua eficiência econômica e inibiria a

¹⁸ Apesar da Balança Comercial Interestadual (BCI) ser o principal fator a determinar o cálculo dos ganhos e benefícios, também deve-se contar o valor da alíquota interestadual (7% ou 12%) e o tamanho da economia do estado. Ver detalhes em Baratto (2006).

sonegação. Mas, mesmo nesse caso, a maioria seria precária, não atingindo o *quorum* mínimo de 60%+1 na Câmara dos Deputados.

Tabela 6 – Ganhos e Perdas com a Tributação no Destino

Estado	Deputados	Senadores	Princípio do destino	Estado	Deputados	Senadores	Princípio do destino
Acre	8	3	Ganha	Paraíba	12	3	Ganha
Alagoas	9	3	Neutro	Paraná	30	3	Perde
Amapá	8	3	Ganha	Pernambuco	25	3	Neutro
Amazonas	8	3	Perde	Piauí	10	3	Ganha
Bahia	39	3	Perde	Rio de Janeiro	46	3	Ganha
Ceará	22	3	Neutro	Rio Grande do Norte	8	3	Ganha
Distrito Federal	8	3	Ganha	Rio Grande do Sul	31	3	Neutro
Espírito Santo	10	3	Perde	Rondônia	8	3	Ganha
Goiás	17	3	Perde	Roraima	8	3	Ganha
Maranhão	18	3	Ganha	Santa Catarina	16	3	Neutro
Mato Grosso	8	3	Neutro	São Paulo	70	3	Perde
Mato Grosso do Sul	8	3	Perde	Sergipe	8	3	Neutro
Minas Gerais	53	3	Perde	Tocantins	8	3	Neutro
Pará	17	3	Ganha	Total	513	81	(=)

Balanço Político	(f)	(%)
Total de deputados dos estados que ganham:	151	29,40%
Total de Senadores dos Estados que ganham:	33	40,70%
Total de deputados dos estados que perdem:	235	45,80%
Total de Senadores dos estados que perdem:	24	29,60%
Total de deputados de estados ganham ou "neutro":	278	54,20%
Total de senadores de estados que ganham ou "neutro":	57	70,40%

Fonte: Barato (2006)

Como dissemos acima, as pesquisas de Carey e Reinhardt (2003) e Arretche (2008) indicam que não existe uma relação entre o partido do governador e os votos das bancadas estaduais. Porém, isso não quer dizer que um parlamentar aceitaria uma perda grave da arrecadação de seu estado somente porque o governador não é de seu partido. Não é necessário lealdade ao governador para que os parlamentares defendam as rendas de seus estados, basta que eles não queiram ver diminuídos os serviços estaduais, como educação, saúde e segurança. O que une parlamentar e governador nesse caso, mais que a legenda, é a coincidência de interesses. Aliás, deve-se ressaltar que uma perda brusca de receita dos governos estaduais também não é de interesse do presidente.

Mais uma vez vemos o caráter rígido do sistema tributário. A inconveniência de impor perdas severas e abruptas a determinadas regiões força os negociadores a formular mecanismos de compensação e a deslocar no tempo os efeitos das propostas. Como

consequência, o presidente e os governadores não poderiam usufruir dos benefícios da reforma, apesar de terem que arcar com seus custos.

(d) Aumento da progressividade dos impostos: Além de alterar as regras do ICMS, as propostas também propunham tornar o sistema tributário mais redistributivo.

As três *PECs* propunham a redução dos impostos para alimentos. Essa medida foi muito defendida pela esquerda¹⁹, mas sofreu oposição dos estados pobres e agrícolas. Os estados agrícolas se opuseram porque a tributação é na origem e, portanto, uma desoneração lhes traria perdas concentradas. Os estados pobres se opuseram porque não possuem muitas bases tributáveis e, por isto, oneram o consumo da classe baixa. Conforme mostra Vianna et alli (2000), os estados mais pobres possuem uma tributação mais regressiva do que os estados mais ricos.

A *PEC 175/1995* instituía a progressividade do IPTU. A *PEC 41/2003* determinava que a CSLL do setor financeiro não poderia ser menor do que a de nenhum outro setor. Tanto a proposta de 1995 quanto a de 2003 instituía a progressividade do imposto de herança (ITCM), do imposto de transmissão de bens intervivos (ITBI) e facilitavam a aprovação do Imposto sobre Grandes Fortunas, facultando sua regulamentação por lei ordinária e não por lei complementar.

O aumento da progressividade, diferentemente das propostas anteriores, possui uma clivagem esquerda/direita. Isso leva a outras dimensões para serem negociadas na reforma: a luta ideológica e de classes sociais. Os conflitos aqui não seguem critérios regionais, mas partidários. Também se deve considerar que as perdas são concentradas nas classes média e alta e os ganhos são difusos por toda a sociedade. Mais uma vez, portanto, é de se ressaltar a imensa complexidade das propostas de reformas.

Um ponto merece destaque: o governo conseguiu aprovar em 2000 a *Emenda 29*, que estabelecia a progressividade do IPTU, de forma idêntica ao que propunha a *PEC 175/1995*. Assim, novamente vemos que não é o campo tributário como um todo que sofre de crônica paralisia; apenas as grandes reformas estruturais é que falham.

(f) Reformulação das vinculações constitucionais. A *Constituição* prescreveu uma série de vinculações aos impostos federais e estaduais. Cerca de 47% da arrecadação

¹⁹ Entrevista com Bernard Appy, 26/02/2010.

do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados devem ser distribuídos aos estados e municípios. Também 20% de qualquer imposto que a União vir a criar deve ser repartido com os estados. As contribuições sociais são vinculadas aos gastos com saúde, assistência social e previdência. Existe também uma contribuição que é destinada à educação básica: o salário educação, que é cobrado sobre a folha de pagamento das empresas. O PIS/PASEP também têm vinculações destinadas a programas do Ministério do Trabalho (seguro desemprego, FAT, abono salarial) e ao BNDES.

As vinculações criam distorções no sistema. Os atores que têm benefícios concentrados com as vinculações criam grupos de pressão para aumentar os impostos vinculados. Desse modo, a autoridade política perde liberdade para fazer política tributária. O Ministério do Trabalho e o BNDES resistem ao corte do PIS/PASEP e lutam pelo seu aumento. O Ministério da Educação luta para manter o Salário Educação. Os estados e municípios lutam para impedir cortes no IPI e no IR. Todo o setor social luta para manter e ampliar todas as contribuições sociais.

Diante desses fatos, as reformas previam alterações no sistema de vinculações, seja tornando os vínculos relativos ao orçamento e não mais a um imposto específico (como na *PEC 233/2008*), seja ampliando a base das vinculações (como na *PEC 175/1995*).

Porém, estas reformas encontram uma resistência que era ao mesmo tempo pragmática e ideológica. Os setores ligados à saúde, a assistência social e aos sindicatos de trabalhadores criticaram a *PEC 233/2008* como um ataque ao orçamento da seguridade social. Eles não queriam ver desmontado o sistema social criado em 1988, que consideraram uma vitória. Em 15 de abril de 2009, cerca de sessenta entidades sociais entregaram ao presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB-SP), um documento intitulado “Manifesto em Defesa dos Direitos Sociais Básicos sob Ameaça na Reforma Tributária”. Dentre essas entidades estavam a CNBB, o MST, a ABONG, o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Federal de Serviço Social, Conselho Nacional dos Secretários de Saúde, o Conselho Nacional de Secretários de Educação e seis centrais sindicais (incluindo as duas maiores, CUT e Força Sindical). Para esses atores, o sistema de tributos vinculados é garantia de permanência dos

recursos sociais. Os argumentos do representante do Ministério da Fazenda, Bernard Appy, e do relator da reforma, deputado Sandro Mabel, de que a reforma mantém os gastos sociais e apenas reformula os vínculos não convenceu esses atores, que temeram os efeitos do “risco moral” envolvido na alteração²⁰. Como se pode observar, a idéia de reformular o sistema de vinculações federais criou mais uma clivagem na reforma. Houve o temor dos setores sociais de que haveria cortes de recursos para as áreas sociais. Contudo, vale dizer: não há nenhuma evidência de que não seja possível impor perdas ao setor social. Isso foi feito várias vezes, como por exemplo na aprovação do *Fundo Social de Emergência*, em 1994 (hoje, *Desvinculação das Receitas da União*, DRU), que desvinculou 20% dos recursos do orçamento da seguridade social. Tal mecanismo, que era para ser temporário, continua em vigor, pois sofreu sucessivas prorrogações. Um dos poucos pontos aprovados na PEC 41/2003 foi sua prorrogação. A “vitória” do setor social na PEC 233/2008 foi possível porque ele pôde se aliar aos governadores e empresários para formar uma ampla coalizão de veto à reforma.

As Reformas Incrementais

A discussão acima pode fazer crer que o problema tributário não tem solução, pois toda reforma tende à paralisia. Mas não é isso o que ocorre. Houve muitas mudanças constitucionais no sistema tributário desde 1988.

O governo Fernando Henrique Cardoso foi muito ativo no campo fiscal, mas optou por agir de forma incremental. Em 1995 e 1996 ele reformulou o imposto de renda de pessoa física através das leis 0913/1995 e 1236/1995. Eliminou-se a correção monetária (instrumento criado durante a época de alta inflação), determinou-se um tratamento isonômico entre residentes e não residentes, isentou-se os dividendos distribuídos aos acionistas e se diminuiu a alíquota máxima do imposto de renda de 43% para 25% (posteriormente aumentada para 27,5%), e a alíquota mínima de 25% para 15%. A Lei Kandir reformulou a legislação do ICMS. Ela propunha duas medidas simples: (a) isentava a exportação dos produtos primários e semi-elaborados e (2) dava o direito de as empresas obterem créditos com a compra de bens que se incorporavam no

²⁰ Um interessante relato dos “apuros” que passaram Appy e Mabel em uma audiência pública na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados pode ser visto em (Udovic, 2009)

ativo fixo. Para diminuir a resistência dos estados agrícolas, criou-se um fundo de compensação. Nenhuma destas medidas teve o título redentor de “reforma tributária”, pois elas eram pontuais e tópicas. Mas, ao contrário das reformas estruturais, elas foram aprovadas.

Outro ponto que merece destaque se refere aos tributos municipais. A *PEC 175/1995* permitia a progressividade do IPTU. Como ela falhou, esta medida naufragou junto (no Brasil, há poucos impostos progressivos sobre a propriedade). Porém, a mesma proposta foi aprovada na *Emenda 29/2000*. A razão para isso também parece ser simples: a *Emenda 29* é bem mais sucinta do que as reformas tributárias. A análise de sua estrutura interna mostra que ela tinha poucas clivagens. Além do IPTU progressivo, ela apenas propunha a ampliação e vinculação dos recursos para a Saúde – o que fez com que ela contasse com o apoio entusiasta deste setor.

A história se repetiu na *Emenda 37* de 2002. Essa emenda tinha as seguintes propostas: (a) regulação dos pagamentos dos precatórios, (b) prorrogação da CPMF até 31 de dezembro de 2004 e (c) impedir a guerra fiscal do ISS através de leis nacionais e uma alíquota mínima. Essa última proposta também foi extraída da *PEC 175/1995*.

O municípios tiveram nova vitória com a *Emenda 39* de 2002. Essa reforma que possui oitenta palavras e altera um artigo e um item da *Constituição*, permite aos municípios estabelecer taxas sobre a energia elétrica para custear o serviço de iluminação pública.

O governo Fernando Henrique Cardoso também resgatou algumas propostas da *PEC 175* na *Emenda 33* de 2001. Essa instituía o princípio do destino na CIDE, permitia-se que os estados e municípios criassem contribuição sobre seus funcionários, eliminava-se brechas na cobrança de ICMS nos importados, instituía-se o imposto monofásico sobre os combustíveis e criava-se a CIDE-Combustíveis. A CIDE-Combustíveis acabou se tornando um imposto muito bem avaliado e alguns deputados criticaram a proposta de seu fim na comissão especial da *PEC 233/2008*. Eles argumentaram que sua contribuição havia instituído uma fonte segura e estável para os projetos de infraestrutura em transportes. De todas as propostas, as únicas que produziam custos concentrados eram a criação da CIDE, que onerava o moderadamente setor de transportes, e a contribuição previdenciária dos funcionários públicos. Todas as demais possuem perdedores difusos.

Por fim podemos analisar a emenda 42, fruto da PEC 41/2003. Após o desmembramento da proposta, que retirou todas as propostas que reformulavam o ICMS, a proposta passou a ser integrada predominantemente por “bondades”, propostas que possuem custos difusos e benefícios concentrados. São exemplos disso os recursos vinculados e prioritários para as burocracias tributárias, o princípio da noventena, o Senado passou a ter como atribuição avaliar o Sistema Tributário Nacional, permitiu-se alíquotas diferenciadas dos tributos federais para fins de política comercial ou industrial, instituiu-se contribuições sociais sobre os importados e sua isenção sobre os exportados. Prescreveu-se tratamento privilegiado às pequenas empresas, isentou-se de ICMS as rádios e TVs de transmissão gratuitas, abriu-se a possibilidade dos estados vincularem 0,5% de seu orçamento para cultura e atividades sociais, a Zona Franca de Manaus foi prorrogada por dez anos e se determinou que a União deveria enviar projeto de isenção do setor da informática sessenta dias após a aprovação da emenda.

As únicas propostas inovadoras e com custos concentrados na reforma se referem à instituição do princípio do poluidor pagador e à possibilidade de lei federal regular o IPVA, instituindo alíquotas mínimas e diferenciadas de acordo com o uso do veículo.

Além disso, a reforma constitucionalizou três propostas que, apesar de terem custos concentrados, não alteravam o *status quo*: a prorrogação da DRU, a prorrogação da CPMF e a isenção da exportação de produtos primários e semielaborados (Lei Kandir). Assim, o setor social, os contribuintes e os estados exportadores de produtos primários não perderam recursos. A rigor, não houve a imposição de custos concentrados, mas a consolidação uma situação que lhes era desfavorável. Como dito anteriormente, os atores vêm muito diferente perder e deixar de ganhar

Por fim, cabe mencionar que a PEC 41/2003 colocou na Constituição outra proposta que já existia em lei: transformação das contribuições sociais sobre faturamento (PIS/PASEP e COFINS) em contribuições sobre o valor agregado. O governo Fernando Henrique já havia transformado o PIS/PASEP em tributo sobre valor agregado através da lei 10.637/02. Tal medida teve um caráter teste, fazendo com que as burocracias tributárias examinassem os efeitos do novo sistema do imposto. O governo Lula continuou a política e transformou a COFINS (que tem arrecadação muito maior do que o PIS) em cumulativa com a lei 10.833/03, que tramitou paralelamente à PEC 41/2003.

Assim, a emenda apenas consolidou uma situação que já existia. Ou seja, as reformas incrementais anteriores, via lei ordinária, possibilitaram a mudança constitucional.

Conclusão

Vemos que o motivo para o fracasso das três propostas de reforma tributária analisada não pode ser a ingovernabilidade do sistema, pois o Executivo é normalmente bem sucedido nas votações do Congresso. Também não é o poder de veto das bancadas estaduais, pois elas costumam agir mais partidariamente do que regionalmente. Os motivos para a derrota do governo estão em suas próprias estratégias.

Como vimos, as três propostas analisadas compartilham os principais pontos. Todas procuram unificar a legislação do ICMS, proibir a guerra fiscal, instituir o princípio do destino, reformar as vinculações constitucionais, aumentar a progressividade e a eficiência do sistema. Mas, acima de tudo, buscam fazer grandes alterações estruturais no sistema tributário. A grande quantidade de propostas leva ao surgimento de muitas clivagens. Como é muito difícil para os negociadores operarem em tantas dimensões diferentes, surgem incertezas quanto ao resultado final da reforma, aumentando a aversão ao risco dos atores.

Tomemos como exemplo o papel de um parlamentar interessado em defender os interesses do estado de São Paulo. Ele é a favor de se manter a tributação do ICMS na origem; logo, é contra as propostas do governo. Contudo, ele defende o fim da guerra fiscal, por isso, é a favor da reforma. No entanto, ele é contra desonerar os bens de capital, logo, é contra a proposta do governo. Mas, também, ele quer desonerar os alimentos, o que o coloca a favor da proposta. Como o resultado final da proposta depende de complexas negociações com parlamentares de todos os estados e todas as ideologias, ele pode facilmente concluir que é melhor deixar as coisas como estão a arriscar ver seu estado em sérias dificuldades financeiras.

Não se trata, aqui, de retornar ao argumento do veto federativo de Fernando Abrúcio (1998). O governo federal consegue, em geral, contornar os interesses dos estados. Mas isso acontece em reformas mais simples, onde há menos atores na mesa de negociação, menos dimensões em disputa e, portanto, melhores condições de firmar garantias e compensações. Não se pode negar que a dimensão federativa é fundamental na discussão da reforma. Apenas se está afirmando que ela não é o único problema, pois

se fosse, a reforma estaria aprovada. O argumento da multidimensionalidade não exclui problemas federativos, apenas diz que há problemas adicionais.

Por exemplo, imaginemos um parlamentar que tem por bandeira a defesa dos interesses empresariais. Ele é a favor da unificação do ICMS, pois isso simplifica o trabalho tributário das empresas. Portanto, ele é a favor da reforma tributária. Contudo, ele é extremamente avesso a propostas que aumentem a carga tributária. Então ele não apoia a proposta, pois não há mecanismos críveis da parte do governo para garantir que a *PEC* melhore a qualidade dos tributos sem aumentar sua quantidade. No entanto, ele deseja muito a desoneração dos bens de capital e das exportações. E assim, ele começa a pensar seriamente em apoiar a reforma do governo. Porém, a proposta aumenta a progressividade dos impostos sobre a propriedade, o que o afeta profundamente. Mais uma vez, não se pode saber de antemão qual ponto vai prosperar nem qual malogrará durante o processo de tramitação da reforma. O parlamentar acima poderá justamente temer que os pontos que ele apoia fracassem e os pontos que ele rejeita sejam vitoriosos. No final, pode ser prudente não apoiar a reforma e se contentar com o *status quo*.

Com isso, sintetizamos o argumento da multidimensionalidade: cada parlamentar possui uma “cesta” de preferências sobre as diferentes dimensões da proposta. Mesmo que muitos pontos de sua “cesta” sejam largas maiorias no Congresso, não há uma “cesta” capaz de formar o número mágico de 3/5 dos parlamentares da Câmara e do Senado. Este é o motivo porque reformas amplas são mais difíceis de aprovar do que reformas concisas.

A reforma tributária demonstrou isso várias vezes. A progressividade do IPTU não foi aprovada enquanto esteve no guarda-chuva da *PEC 175/1995*; mas foi aprovada na *Emenda 29*, uma proposta bem mais enxuta. A desoneração das exportações estava na proposta inicial da *PEC 175/1995*, mas foi aprovada por estar na *Lei Kandir*.

Mesmo as grandes reformas constitucionais pós-1988 não tentavam operar em tantas dimensões ao mesmo tempo. Tanto na reforma do judiciário, quanto na reforma administrativa, havia apenas um setor com perdas claras. No caso da reforma do judiciário eram os tribunais inferiores. No caso da reforma administrativa, os servidores. Isso facilitava as negociações, pois havia menos cadeiras nas mesas de negociação e menos itens na pauta.

Não se está desprezando a complexidade das reformas do judiciário e administrativa. Uma demorou doze anos para ser aprovada e outra três anos. Mas a pouca variedade dos perdedores permitiu dar compensações. Quando não havia mais como negociar, foi-se a plenário ver quem tinha mais votos. A perda concentrada em apenas um setor dificulta a formação de coalizões de veto. No Brasil, o presidente e os líderes partidários formam um verdadeiro cartel legislativo, controlando rigidamente a agenda do Congresso. As minorias não têm grande poder para barrar os projetos da maioria (Figueiredo e Limongi, 1999) (Limongi, 2006), a menos que se juntem para formar uma maioria. As reformas tributárias multidimensionais favoreceram o surgimento desta maioria de veto.

A maioria dos itens das reformas tributárias poderia ser bem sucedida se tramitassem em reformas menores. Afinal, a experiência internacional mostra que os sistemas tributários são altamente *path dependent* (Bird, 1992) (Tanzi e Zee, 2000) (Melo, 2005). Inversamente, é raro que propostas estruturais sejam aprovadas. Mais comum são as reformas incrementais²¹. É possível que a redução das clivagens políticas tivesse viabilizado sua aprovação.

Obviamente, não se está querendo dizer que basta uma reforma ser unidimensional ou ter poucas clivagens para ser bem sucedida. Para uma reforma ser aprovada é preciso bem mais do que isso. Mas a multidimensionalidade pode converter maiorias em minorias.

Podemos dar uma formulação popperiana ao argumento (Popper, 2007). Se afirmarmos que a multidimensionalidade é a causa do fracasso das reformas, também afirmamos, por dedução lógica, que não é possível reunir multidimensionalidade e vitória, pois seria o mesmo que afirmar o antecedente e negar o consequente.

Com isso se cria uma forma factível de se refutar a tese exposta acima. Caso um governo consiga aprovar uma reforma estrutural ampla, então, a hipótese deste trabalho não pode ser aceita. Este é o nosso contrafactual.

²¹ Varsano (1996) argumenta que mesmo a grande reforma de 1965-67 foi mais um passo de uma lenta evolução *Em suma, a reforma da década de 60, a despeito de ter sido extremamente profunda e modernizante, foi apenas um passo a mais -- largo, é verdade -- na evolução do sistema tributário. A lógica do processo de evolução, que não admite descontinuidades, foi respeitada. Dessa lógica, fundamentada em justificada aversão a riscos, resulta que todo sistema tributário, mesmo os instituídos por reformas profundas, herda características de seu antecessor e reflete não só as ideias e condições reinantes na sociedade à época de sua instituição como as que prevaleceram no passado.* (pg. 21)

Bibliografia

- Abrucio, F. L. (1998). *Os Barões da Federação : os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: HUCITEC: Depto. de Ciência Política da USP.
- Ames, B. (2003). *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- Appy, B. (2009). Necessidade de uma reforma tributária no Brasil. In: R. B. Piscitelli, & T. M. Costa, *Reforma Tributária: A Costura de um Grande Acordo Nacional*. Editora Atlas.
- Arbix, G. (2002). Políticas do Desperdício e Assimetria entre Público e Privado na Indústria Automobilística. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 17, n. 48*, pp. 109-129.
- Arnold, R. D. (1990). *The logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press.
- Arretche, M. (2007). The Veto Power of Subnational Governments in Brazil. *Brazilian political science review*, 40-73.
- Arrow, K. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Baratto, G. (2006). O regime tributário do ICM e ICMA nas transações interestaduais e a competição fiscal entre os estados. In: S. Prado, & F. Rezende, *Forúm Fiscal dos Estados. Relatório 2 - Competição Fiscal* (pp. 111-171). Disponível em <http://forumfiscal.fgv.br/default.aspx>.
- Bertolucci, A. V., & Nascimento, D. T. (2002). Quanto custa pagar Tributos? *Revista de Contabilidade e Finanças, FEA USP, n. 29*.
- Biderman, C., Lima, F., Tysler, M., & Avarte, P. (2004). Um estudo considerando a “guerra fiscal” como elemento de interação na renda tributária dos estados brasileiros entre 1988/1998. *Série para Discussão Cepesp, GV Pesquisa (NPP), Número 03*.
- Bird, R. (1992). Tax reform in Latin America: a review of some recent experience. *Latin American Research Review, 27*, pp. 7-36.
- Black, D. (1948). On the rationale of group decision-making. *Journal of Political Economy*, pp. 23-34.
- Campos, I. W. (2002). *O impasse da reforma tributária na era FHC : tecnologia 'versus' elite industrial - o triunfo da arrecadação sobre a produção*. São Paulo: Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da USP.
- Carey, J. M., & Reinhardt, G. Y. (2003). Impacto das Instituições Estaduais na Unidade das Coalizões Parlamentares no Brasil. *Dados, vol 46, n 4*, 773-804.
- Cheibub, J. A., Figueiredo, A., & Limongi, F. (2009). Partidos Políticos e Governadores como Determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados*, 263-299.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica 4 (16)*, 386-405.
- Doing Business. (2011). *Relatório Doing Business*. Washington: World Bank, disponível em <http://portugues.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB11-FullReport.pdf>.
- Downs, A. (1999). *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP.
- Dulci, O. S. (2002). Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil. *REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA Nº 18:*, pp. 95-107.
- Entidades Sociais. (14 de 04 de 2009). *Manifesto em Defesa dos Direitos Sociais Básicos sob Ameaça na Reforma Tributária*. Acesso em 22 de 11 de 2010, disponível em Conselho Nacional de Saúde: <http://conselho.saude.gov.br/webtributaria/doc/carta.pdf>
- Ferejohn, J. A. (1986). Logrolling in an Institutional Context: A Case Study of Food Stamp Legislation. In: L. C. Dodd, L. N. Rieselbach, & G. C. Wright Jr, *Congress and Policy Change*. New York: Agathon.
- Figueiredo, A., & Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Gilligan, T. W., & Krehbiel, K. (1994). The Gains from Exchange Hypothesis of Legislative Organization. *Legislative Studies Quarterly*; Vol. 19, No. 2, 181-214.
- Immergut, E. M. (1996). As Regras do Jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, n 30*.
- Immergut, E. (2006). O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. In: E. Saraiva, & E. Ferrarezi, *Políticas Públicas - Coletânea. Volume 1* (pp. 155-196). Brasília: Enap.
- Junqueira, M. (2011). *O Nó Tributário: porque não se aprova uma reforma tributária no Brasil*. São Paulo: Tese apresentada ao Departameto de Ciência Política USP.
- Krehbiel, K. (1988). Spatial Models of Legislative Choice. *Legislative Studies Quarterly, Vol. 13, No. 3*, 259-319.
- Lamounier, B. (1996). *A Democracia Brasileira no Simiar do Século 21*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Limongi, F. (2006). A Democracia no Brasil. *Novos Estudos: Cebrap*, 17-41.
- Lowi, T. J. (1964). American Business, Public Policy. Case-Studies, and Política Theory. *World Politics, vol 16, No. 4*, 667 -.
- Mahon, J. (2000). "Was Latin America too rich to prosper". In: M. Jeffrey Frieden, & P. J. Tomz, *Modern political economy and Latin America: theory and policy*. Boulder, CO: Westview Press.

- Mainwaring, S. (2001). *Sistemas Partidários em Novas Democracias : o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- Mancuso, W. P. (2007). *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Humanitas : EDUSP.
- MARE. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília-DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - Brasil.
- Marshal, W. J., & Weingast, B. R. (1988). The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. *The Journal of Political Economy*, Vol. 96, No. 1, 132-163.
- McKelvey, R. D. (1979). General Conditions for Global Intransitivities in Formal Voting Models. *Econometrica* Vol. 47, No. 5, 1085-1112.
- McKelvey, R. D. (1976). Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control. *Journal of Economic Theory* 12, 472-482.
- Melo, M. A. (2005). O leviatã brasileiro e a esfinge argentina: os determinantes institucionais da política tributária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]*; vol.20, n.58, pp. 91-128.
- Melo, M. A., & Azevedo, S. (1997). A Política da Reforma Tributária: Federalismo e Mudança Constitucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.12, n.35, http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300006.
- Murilo, J. O. (2010). *O Nó Tributário: porque não se aprova uma reforma tributária no Brasil*. São Paulo: Dissertação de Mestrado no Departamento de Ciência Política da USP.
- Nascimento, S. P. (2008). Guerra fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes. *Economia Aplicada*. vol.12 no.4 Ribeirão Preto .
- North, D. C. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oliveira, L. G. (1999). Federalismo e Guerra Fiscal. *Pesquisa e Debate*, volume 10 .
- Ordeshook, P. C. (1993). The Spatial Analysis of Elections and Committees: four decades of research. *Social Science Working Paper 870: California Institute of Technology*, 1-32.
- Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics* 48 (2), pp. 143-179.
- Plott, C. R. (1967). A notion of equilibrium and its possibility under majority rule. *American Economic Review* 57, 787-806.
- Popper, K. R. (2007). *A Lógica da Pesquisa Científica*. São Paulo: Cultrix.
- Prado, S. (2006). Sínteses dos Debates. In: S. Prado, & F. Rezende, *Fórum Fiscal dos Estados, Relatório de Competição Fiscal (Número 2)* (pp. 6-13). <http://forumfiscal.fgv.br/default.aspx>.
- Prado, S., & Cavalcanti, E. G. (2000). *A guerra fiscal no Brasil*. São Paulo; Brasília: FUNDAP; FAPESP; IPEA.
- Riker, W. H. (1980). Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions. *American Political Science Review* 74, 432-447.
- Sadek, M. T. (2010). Poder Judiciário: uma nova instituição. *Cadernos Adenauer*, pp. 27-45.
- Shepsle, K. A. (feb de 1979). Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models. *American Journal of Political Science*, Vol. 23, 27-59.
- Shepsle, K. A., & Weingast, B. R. (1981). Structure-induced equilibrium and legislative choice. *Public Choice* 37, 503-519.
- Stepan, A. (1999). Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. *Dados*, p. v 42 n.2.
- Tanzi, V., & Zee, H. H. (2000). "Tax policy for emerging markets: developing countries". *IMF Working papers* 00/35, Washington.
- Tsebelis, G. (1995). Processo decisório em sistemas políticos : veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, 89-117.
- Tyler, W. (1998). Promoting economic growth in Ceará. *Background paper for the World Bank's Ceará State Economic Memorandum*.
- Varsano, R. (1997). A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, n. 1, pp. p. 1-40.
- Vianna, S. e. (2000). Carga Tributária Direta e Indireta sobre as Unidades Familiares no Brasil: Avaliação de sua Incidência nas Grandes Regiões Urbanas em 1996. *Brasília: IPEA, set. 2000 (Texto para discussão, 757)*.
- Wilson, Q. J. (1984). Politics of Regulation. In: T. Ferguson, & J. Rogers, *The Political economy: readings in the politics and economics of American Public Policy* (pp. 82-103). New York: Armonk.
- Zockum, M. H. (2007). Simplificando o Brasil: Propostas de Reforma na Relação Econômica do Governo com o Setor Privado. *São Paulo: FIPE (Texto para Discussão n. 03)*.