

**idp**

# DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

01.10.2020

Nº 37

**Reforma Tributária a partir de 1988 – um Olhar a  
Partir do Estudo de Políticas Públicas**

CAIRO TAVARES DE SOUZA

## **Reforma Tributária a partir de 1988 – um Olhar a Partir do Estudo de Políticas Públicas**

### **Tax Reform from 1988 - A Look from the Study of Public Policy**

**CAIRO TAVARES DE SOUZA<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Cairo Tavares de Souza é Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), e-mail: [cairo.tavarescp@gmail.com](mailto:cairo.tavarescp@gmail.com)

**IDP**

# DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

## DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

### Diretor Geral

Francisco Schertel

### Coordenador do Mestrado em Administração Pública

Caio Cordeiro de Resende

### Coordenador do Mestrado em Economia

José Luiz Rossi

## CONSELHO EDITORIAL

### Coordenação

Paulo Alexandre Batista de Castro

### Supervisão e Revisão

Renan Holtermann, Matheus Gonçalves,  
Mathias Tessmann, Milton Sobrinho,  
Alessandro Freire, Jackline Oliveira e  
Anderson Silva

### Comunicação e Marketing

Antonio Zaninetti e Daniel Jordão

### Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

[www.idp.edu.br](http://www.idp.edu.br)

**Revista Técnica** voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

**Convidamos a comunidade** acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

**As publicações** da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: [www.idp.edu.br](http://www.idp.edu.br)

**As opiniões emitidas** nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

**Qualquer citação** aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

# debates em administração pública

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	8
3. A QUESTÃO TRIBUTÁRIA BRASILEIRA: DA CONSTITUINTE AOS DIAS ATUAIS .....	11
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	16
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	19

**RESUMO:** O presente texto dedica-se a apresentar as principais conclusões da dissertação de mestrado que se dedicou a chamada questão tributária, no intuito de compreender os fatores que influenciaram na construção de um sistema complexo, regressivo e que atrapalha o desenvolvimento econômico do Brasil, tendo um olhar a partir do estudo de políticas públicas.

Para isso, foi identificada o processo de construção da política tributária nacional, por meio do resgate histórico, a partir da Constituinte de 1988, das discussões mais importantes acerca das tentativas de alteração do sistema tributário nacional, bem como, apresentado as três principais propostas de mudança estrutural no sistema que estão postuladas atualmente no Brasil e sua viabilidade de avanço no parlamento brasileiro. Isso se deu a partir do olhar das teorias de análise de políticas públicas, as quais têm como dimensões de análise o fator institucional, o papel dos atores (institucionais e sociais), o papel do Estado no desenvolvimento econômico e a natureza da política.

O argumento central do texto é de que as dificuldades de avanços em direção a um sistema tributário mais eficiente para desenvolvimento nacional, estão relacionadas às dificuldades de concertação e adequação do pacto federativo, tendo consequências graves para ambiente de negócios e, principalmente, à distribuição de renda.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reforma Tributária; Análise de Política Pública; Pacto Federativo; Impostos; Neoinstitucionalismo Histórico.

**ABSTRACT:** This paper presents the main conclusions of the master's dissertation and is dedicated to a tax issue, in order to understand the factors that influence the construction of a complex, regressive and disrupted system or economic development of Brazil, having a look at the study of public policies. For this, the process of construction of the national tax policy was identified, through historical redemption, from the 1988 Constituent Assembly, of the most important discussions about attempts to change the national tax system, as well as presented as three main actions for change. in the system that is currently postulated in Brazil and its feasibility of advancement in the Brazilian parliament. This was based on the analysis of public policy theories, such as the measures of analysis of the institutional factor, the role of actors (institutional and social), the role of the state without economic development and the nature of politics. The central argument of the text is that the difficulties of advancing towards a more efficient tax system for national development, are related to the difficulties

of concertation and adequacy of the federative pact, having serious consequences for the business environment and, mainly, for the distribution income

**KEYWORDS:** Tax Reform; Public Policy Analysis; Federative Pact; Taxes; Historical Neoinstitutionalism.

## 1. INTRODUÇÃO

Marcado por sua alta complexidade e baixa progressividade, o sistema tributário nacional, em relação aos países da OCDE, com carga tributária de 32,1% (2015), posiciona-se abaixo da média da Organização (34,6%). Contudo, analisando a arrecadação por base econômica, ocupa posições próximas da média em relação à impostos da folha de salários (incluído previdência) com 8,4% (20ª posição do ranking), propriedade 1,4% (21ª posição do ranking). Porém, em relação à carga tributária sobre renda, lucro e ganho de capital está em último lugar com 5,9%, contra 12,9% dos Estados Unidos, por exemplo, e o segundo lugar em carga sobre bens e serviços (consumo) com 15,8% (FAGNANI, 2018).

Comparando com o Chile, apesar de a carga tributária do país (20,7%) ser bem abaixo que a praticada no Brasil (ressaltando contudo que o sistema de previdência chileno é privado, não tendo o Estado portanto a obrigação de financiar essa atividade para a população – que é o segundo maior gasto estatal no Brasil, perdendo apenas para a dívida pública), a arrecadação tributária sobre a renda corresponde a 7,5 % do PIB, equivalente a 36,2 % do total, enquanto que no Brasil corresponde a 19 % do total (FAGNANI, 2018).

Por ter sua arrecadação baseada em impostos sobre o consumo (47,39% - 2016), o Brasil criou um complexo sistema de tributação com inúmeros tributos contendo a mesma base de incidência para obter a arrecadação desejada (ICMS, ISS, IPI, COFINS, PIS, Cide Combustível). Logo, o resultado não poderia ser outro: geramos produtos muito caros na comparação internacional e perdendo competitividade (FAGNANI, 2018).

Ao longo do tempo lobbies empresariais se intensificaram para fugir da excessiva carga tributária do consumo de bens e serviços, na busca pela sobrevivência no mercado. O resultado direto foi o surgimento das guerras fiscais entre os entes subnacionais para atrair empresas; risco de corrupção para concessão de benefícios fiscais sem eficiência econômica; criação de milhares de regras específicas para produtos ou atividades gerando mais complexidade ao já complexo sistema tributário brasileiro e geração de cumulatividade no sistema (FAGNANI, 2018).

Por gerar tantos problemas à economia do país, o sistema tributário é uma temática que sempre está em pauta ao longo dos últimos 30 anos, apesar dos poucos avanços. Atualmente existem três grandes propostas de reforma tributária (no sentido que almejam promover uma mudança estrutural no sistema) que têm destaque nas discussões no Brasil, sendo elas: a relatada e aprovada pelo deputado Luiz Carlos Hauly, na comissão especial da Câmara dos Deputados que analisa a reforma tributária (Proposta de Emenda à

Constituição 293/04), em dezembro de 2018 e que retornou ao Congresso na forma da PEC (110/2019) do Senado Federal ; a proposta liderada pelo Centro de Cidadania Fiscal (C.CiF), protocolada como PEC pelo deputado Baleia Rossi (PEC 45/2019) e a propostas do movimento “reforma tributária solidária” trabalhada pelas entidades representativas do fisco ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal )e FENAFISCO (Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital).

Diante do cenário em que o Brasil construiu ao longo dos anos um sistema tributário complexo, regressivo e que atrapalha o desenvolvimento econômico, a dissertação buscou entender de forma aprofundada. Quais são os fatores que contribuíram para construção desta realidade ao longo da história brasileira, em especial a partir de 1988? Quais elementos foram importantes para impedir o avanço da agenda do sistema tributário nacional em direção à simplificação e redução da regressividade? Dentre as propostas que se destacam atualmente, qual a perspectiva de avanço na agenda do país?

Portanto, constitui-se objetivo desse artigo apresentar as principais conclusões da pesquisa que visou identificar o processo de construção da política tributária nacional, por meio do resgate histórico, a partir da Constituinte de 1988, das discussões mais importantes acerca das tentativas de alteração do sistema tributário nacional, a partir do olhar das teorias de análise de políticas públicas, as quais têm como dimensões de análise o fator institucional, o papel dos atores (institucionais e sociais), o papel do Estado no desenvolvimento econômico e a natureza da política.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

A Ciência Política ao longo do seu desenvolvimento no tempo e espaço tem por característica o acúmulo de algumas tradições de estudos importantes, como, por exemplo, a perspectiva de que há uma relação constante de conflito nas sociedades. Neste sentido, é fundamental identificar as estruturas que regem o sistema de decisão do governo, onde deve ser dada ênfase nos vínculos entre input e output do processo político, na medida em que eles afetam as peculiaridades do arcabouço de “poder decisório” do Estado. Ou seja, a busca por compreender como a ação conflituosa dos atores políticos no esforço de encontrar soluções para o problema de interesses individuais e cooperação na sociedade, observando o impacto que as “regras do jogo” existentes apresentam sobre as relações e manifestações

de poder, bem como suas implicações para o aumento ou diminuição das oportunidades de determinados grupos de interesses obterem suas demandas.

Isso implica em dizer que cada política específica ou seu conjunto, na verdade, significa um indicador para conseguir obter um “diagnóstico adequado do Estado”, ou seja, como o Estado age junto à Sociedade a qual ele pertence, influenciando a ação de indivíduos e grupos de interesses.

Corroborando com essa visão, Santos e Paixão (1986) afirmam que é preciso adotá-la com pressuposto que, nas sociedades modernas o Estado concentra recursos e poder através das instituições e, dessa forma, para compreender as complexas relações dele com a Sociedade é necessária uma análise com maior sensibilidade no momento de observar a maneira como ocorrem as interações.

Portanto, tendo como referência o papel assumido pelo Estado, Santos e Paixão (1986) declaram que no momento de criação e reformulação das políticas públicas as instituições buscam agir de forma a defender algum interesse, seja ele do meio social ou de conceitos desenvolvidos dentro do meio burocrático, e, embora possua autonomia elas não deixam de estar suscetíveis à adesão de interesses privados, pois elas atuam em um ambiente altamente complexo, com diferentes atores e dimensões de poder, que constantemente entram em conflito e pressionam o sistema.

Neste sentido, os neoinstitucionalistas históricos consideram que a Sociedade é formada por grupos disputando recursos escassos, sendo necessário entender o que leva a distribuição desigual dos recursos, manifestos nas políticas nacionais dos Estados, através de estudos que observem o conflito entre instituições públicas e “estruturas econômicas”, as quais têm como resultado o favorecimento de dados interesses em prejuízo de outros em um contexto de relações assimétricas de poder (HALL e TAYLOR, 2003).

Existe ainda um fator fundamental na forma como as instituições irão agir, o “path dependence.” que consiste no fato de que as ações das mesmas instituições em localidades diferentes apresentaram resultados distintos, por causa das propriedades de cada contexto, pois os mesmos possuem uma trajetória ao longo do tempo e espaço, o que implica em dizer que as instituições ou políticas do passado servem como referência para a criação de novas políticas (HALL e TAYLOR, 2003).

Já na perspectiva de Melo (2002) para o estudo de políticas públicas é necessário demonstrar não apenas que as instituições importam, mas também buscar identificar quando

e como as instituições importam nos resultados das políticas criadas ou reformadas durante o jogo decisório.

Melo (2002) entende que a forma como os atores institucionais e individuais definem interesses e realizam cálculos estratégicos dependendo das características intrínsecas de cada política, é acrescida pela visão de Lowi (1964, *apud* MELO, 2002) quando ele propõe que o tipo de relações mutuamente influenciadas por diversos atores é determinado pela natureza da política. Portanto, “[...] uma análise neoinstitucionalista se enriquece ao reconhecer que os processos decisórios detêm especificidades de acordo com a *issue* área em pauta [...]” (MELO, 2002 p. 20).

Contudo, além de identificar a “natureza da política” no estudo de políticas públicas é necessário verificar a forma como se deu a sua construção histórica em uma determinada sociedade, observando o fator institucional, ação dos atores (institucionais e sociais) e o papel do Estado no desenvolvimento econômico, a fim de observar o processo de interação e interconexão dessas dimensões que condicionam as características que a política assumiu e influência no desenho atual da mesma.

Em relação à dimensão institucional é importante observar o “legado institucional”, “regras constitucionais” e arranjo institucional sendo que, para Arretche (2000) o legado das políticas existentes são a “herança institucional de programas anteriores” onde as ações do passado moldam a percepção cognitiva dos atores quanto ao entendimento dos problemas existentes, as demandas a serem mantidas ou derrubadas e a capacidade de atuação das instituições burocráticas. O legado permite também, por parte dos atores e instituições avaliar o percurso percorrido pelas políticas até então implementadas para a solução de dado problema, impactando, portanto, diretamente o modo como eles irão se portar em um momento de reforma ou construção de uma nova política.

Por sua vez, regras constitucionais têm o poder de normatizar e distribuir competências para as instituições, segundo o nível de governo em que elas se encontram e determinando processos que podem ou não facilitar o surgimento de desenhos institucionais característicos, de acordo com o interesse daquela instituição e dos outros atores (ARRETICHE, 2000).

Já o arranjo institucional permite identificar as transformações que ocorrem ao longo do tempo, como resultado das múltiplas interações entre as instituições e os grupos sociais, onde o conflito em torno de determinados problemas políticos levam as várias instituições a se modificarem, seja por demandas externas ao Estado, ou mesmo pelos interesses de esferas superiores à instituição modificada e, também, pelas mudanças nas

regras do jogo que atribuem novas demandas para a forma como o Estado deve atuar naquela área. Não obstante, as políticas específicas não são estanques apenas às interações relacionadas a ela, mas suscetível aos acontecimentos em outras políticas que podem vir a influenciar direta ou indiretamente nela, modificando o próprio padrão das relações mutuamente dependentes entre Estado e Sociedade em determinada política (HALL e TAYLOR, 2003; MARQUES, 1997).

Os atores são divididos em sociais e institucionais, sendo o primeiro composto por indivíduos e grupos que têm capacidade de estabelecer estratégias de atuação e ter interesses próprios, mas, conforme afirmado anteriormente, as instituições têm um forte papel na forma como eles constroem essas opções. O segundo é considerado um ator porque também é capaz de defender interesses próprios, atuando pelos mesmos cálculos estratégicos e assim como o primeiro tem suas percepções influenciadas pelo legado de cada política e conjuntura específica em cada período (SANTOS e PAIXÃO, 1986); (HALL e TAYLOR, 2003); (MARQUES, 1997).

O papel do Estado no desenvolvimento econômico indica os diversos mecanismos adotados por ele ao longo do tempo para participar do processo de acumulação de capital, mediante a produção de bens e serviços que a princípio deveriam ser do mercado. Isto ocorre na perspectiva de Évans (2004), porque o bom resultado da economia de um determinado país veio a se tornar uma fonte de legitimidade do Estado e não mais apenas a garantia da sobrevivência militar e a ordem interna.

Este fato implica que há o envolvimento mais complexo do Estado na vida do cidadão e que a inserção dele no sistema internacional vai para além da ótica da soberania política e agrega questões relacionadas à própria divisão internacional do trabalho – os Estados são divididos no sistema global em: desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Embora esses conceitos tenham variado no decorrer da história – o seu êxito tem variação conforme a capacidade de transformar a economia do país e assim modificar o posicionamento dele no sistema internacional, embora esse sistema passe por oscilações e crises econômicas que afetam diretamente na capacidade de atuação do Estado (ÉVANS, 2004).

### 3. A QUESTÃO TRIBUTÁRIA BRASILEIRA: DA CONSTITUINTE AOS DIAS ATUAIS

O Sistema Tributário Nacional é parte inerente da existência do próprio Estado brasileiro e da sua transformação ao longo do tempo e espaço nas relações da Sociedade com as instituições públicas.

Sendo o principal meio para manutenção da estrutura do Estado, os tributos passaram por mudanças durante a história brasileira. Contudo, foi a partir de 1988 com a Constituição Cidadã que o modelo tributário em vigor ganhou seus principais contornos.

Em relação ao fator institucional, um dos pontos centrais da atual irracionalidade da política tributária está relacionado com o legado e arranjo institucional construído com novas regras constitucionais no início dos anos de 1960. Aquela que até então, pode ser considerada a reforma mais abrangente e modernizante do sistema, também foi responsável por dar início ao que o neoinstitucionalismo histórico chama de *path dependence*, ou seja, quando o governo militar construiu um Imposto Sobre Valor Agregado, com estruturas de competência e poder arrecadatório dividido entre as três esferas (União, estados e municípios), acabou por criar um *modus operandi*, no qual os entes subnacionais enxergaram alguma independência financeira do governo central.

Na verdade, a própria adoção de um IVA fatiado veio da pressão de estados e municípios, revelando que mesmo em um governo militar a força dos atores da federação foi capaz de influenciar na política tributária. E ao longo dos próximos momentos decisórios da história brasileira, ficará claro o peso deste arcabouço institucional para atuação destes atores.

Durante o período da Constituinte o sentimento de descentralização era mais forte do que o desejo de implementar eficiência e racionalidade ao sistema via soluções apontadas pelos técnicos, como o IPEA, onde a ausência da União nas arenas decisórias que antecederam a votação em plenário, permitiu estados e municípios construírem um acordo capaz de promover a diminuição dos recursos da União.

Interessante notar que neste momento histórico, os atores federativos subnacionais passaram a se dividir entre os estados ricos, das regiões Sul e Sudeste, e pobres das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, no momento de defesas de interesses, perpassando até a questão político partidária. Essa divisão formada no momento da Constituinte, será fundamental para impedir os avanços das discussões de construção de IVA nacional em discussões futuras.

Assim, começa-se a desenhar como natureza da política tributária a dificuldade de construção de um pacto federativo voltado para maior eficiência econômica, uma vez que se preferiu o fortalecimento da Federação em detrimento da União ou ainda, a garantia de

autonomia para estados e municípios sobre seus impostos, frente a necessidade de simplificar o sistema tributário.

Ao longo dos anos de 1990 e 2000 fica claro que as mesmas dificuldades de concertação do pacto federativo continuaram nas discussões de aperfeiçoamento da reforma tributária.

A divisão que ocorreu a partir da Constituinte, entre os estados ricos, das regiões Sul e Sudeste, e pobres das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste se perpetuou ao longo do tempo. Na verdade, está ruptura foi fundamental para impedir o avanço da proposta de unificação de IPI, ICMS e ISS durante as tentativas de reforma do IVA no governo Collor, Fernando Henrique e Lula, uma vez que os estados mais ricos, especialmente São Paulo, não quiseram abrir mão de sua arrecadação.

Nestas tentativas de reformas fica latente também a força dos governadores sobre o Congresso Nacional, em que mesmo o presidente Lula em 2008, no auge de sua popularidade e força no parlamento, não foi capaz de romper o poder de veto exercido pelos governadores de São Paulo e Minas Gerais sobre suas bancadas para aprovar a proposta.

Outro ator extremamente importante neste processo histórico é a União, primeiro por conduzir a reforma lá no período militar e o próprio processo de acumulação de capital por meio de políticas Keynesianistas. Na Constituição o Governo Federal sofreu dupla pressão por parte da sociedade, por meio da criação da obrigação de garantia dos direitos sociais, como por exemplo, implementação do sistema de seguridade social, e redução de recursos por meio da descentralização fiscal.

Ao longo dos anos de 1990 e 2000, a União até tentou promover reformas que lhe favorecesse, mas diante do fracasso e das novas obrigações impostas, a saída foi promover a ampliação de seus recursos por meio da criação e aumento das Contribuições Sociais, pois não precisaria dividir com estados e municípios, bem como, a criação de legislação que permitia a desvinculação de receitas tributárias, iniciando com 20% nos anos de 1990 e até os atuais 30%, após alteração proposta pelo governo de Michel Temer em 2018.

Neste período é perceptível que as alterações feitas na política fiscal brasileira estiveram voltadas para garantir a estabilidade das contas públicas, com forte atuação da União, influência de organismos internacionais como FMI e própria pressão do mercado via bolsa de valores e taxa de investimentos. Uma vez que a promoção das reformas mais profundas não se viabilizaram politicamente, coube ao país apenas adequar o sistema

tributário para permitir a estabilização monetária durante a implementação do plano real em 1994 e o cumprimento do superávit primário a partir de 1998.

Nem mesmo a alternância de poder entre os partidos políticos na presidência, saindo o PSDB e entrando o PT, foi capaz de alterar os rumos da política fiscal. A entrada de um governo de esquerda contou com a forte pressão do mercado financeiro, setor empresarial e entidades internacionais pela manutenção da política de superávits primários e equilíbrio macroeconômico criada no governo anterior.

Outro ponto interessante, é a baixa participação de atores da sociedade civil, aparecendo algumas vezes por meio de pressão de associações industriais, mas sem conseguirem influenciar fortemente nas tomadas de decisão. Isso se deve ao fato de grandes reformas no sistema tributário estarem mais relacionados a reformulações do próprio pacto federativo, diferente de outras políticas públicas, como educação, que tem por natureza a presença forte de atores sociais. Contudo, o que se observou foi o setor privado buscando meios para obtenção de isenções fiscais, como nos setores da chamada linha branca, automobilística e a própria disputa entre os estados para atração de investimentos via benefícios e concessões fiscais – o que acabou gerando a famosa guerra fiscal.

A natureza que política tributária adquiri no Brasil ao longo destes anos é de estar muito mais relacionada às dificuldades de concertação e adequação do pacto federativo para construção de um sistema mais eficiente para desenvolvimento nacional, tendo consequências graves em relação ao ambiente de negócios e, principalmente, à distribuição de renda.

Uma vez que não se conseguiu diminuir o número de impostos sobre o consumo, a sua participação na carga tributária total chega a quase 50%, fazendo com que a parcela mais pobre da sociedade pague proporcionalmente à sua renda, mais impostos do que a rica.

Outra característica da natureza desta política refere-se a momentos de maior concentração de recursos nas mãos da União (período do regime militar), descentralização fiscal pós 1988 e recentralização novamente por meio da criação de novos tributos, cujas as incidências fiscais não obrigaram a partilha com demais entes da federação.

Assim, ao observarmos a relação entre Estado e sociedade por meio da análise de política pública da questão tributária, torna-se claro que embora seja uma política que afete a toda sociedade, suas discussões centrais ficaram em torno de atores relacionados ao próprio pacto federativo, manutenção do equilíbrio fiscal, construção de superávit primário para geração de desenvolvimento econômico e ausência de entrada na agenda de propostas

que fossem capaz de promover maior equilíbrio entre tributação de renda, patrimônio e consumo.

Já em relação às propostas atuais de reforma tributária, novamente o Imposto Sobre Valor Agregado é questão central, aparecendo em todas elas, embora nas proposições do deputado Haully e do C.CiF, sejam o foco de alteração.

Quanto às duas propostas, observa-se que a reforma do deputado Haully já foi estressada durante as discussões na Comissão Especial, estando bem adiantada no trâmite legislativo. Contudo, o recente interesse da Câmara dos Deputados em abrir a discussão novamente, por meio da proposta protocolada pelo líder do MDB, deputado Baleia Rossi, demonstra que, no máximo, serão aproveitadas alguns pontos da proposta do deputado Haully no novo texto.

Não obstante, na tentativa de buscar um maior protagonismo para o Senado Federal nos temas de interesse nacional, o presidente do Senado Davi Alcolumbre protocolou a PEC 110/2019, que repete o inteiro teor da proposta relatada pelo deputado Haully, tendo apoio de 65 senadores.

A proposta do C.CiF torna-se interessante por prever um longo processo de transição de modelo aos governos de estado (50 anos) e mais rápida para os usuários (10 anos), o que parece a este autor, ser a opção de menor custo de transação.

Outro ponto a se destacar é o fato de todas as três propostas mexerem com a estrutura de competências e autonomia dos entes federados, uma vez que impede o uso de políticas de incentivo fiscais. Resta saber, se os governadores estarão dispostos a abrir mão de suas políticas de incentivos fiscais, via ICMS.

No âmbito do Governo Federal, também está sendo gestada uma proposta de reforma tributária, cuja a intenção é a simplificação dos impostos federais por meio da fusão de cinco impostos (PIS, Cofins, IPI, CSLL e IOF) para criação de IVA da União ou Imposto Único Federal com alíquota de 15%, o qual seria compartilhado com estados e municípios (Folha,2019).

No caso da arrecadação da CSLL, seria transmitido para um novo Imposto sobre Pagamentos (IP), alíquota de 0,5% para cada ponta da transação (pagador e recebedor), repetindo os moldes da antiga CPMF. Além disso, o governo deseja reduzir a alíquota máxima de IRPF de 27,5% para 25% e do imposto para empresas dos atuais 34% para 25%, bem como, aumentar a faixa de isenção do IRPF (Folha, 2019).

Estes novos movimentos do poder Executivo e Legislativo demonstram que a questão tributária será elemento importante nesta legislatura, mas a grande novidade neste processo é a disposição do Governo Federal, segundo declarações do ministro Paulo Guedes, em descentralizar recursos e fortalecer a Federação, conforme discurso realizado em evento da CNM (Confederação Nacional de Municípios):

“O Brasil tem mais de 50 impostos. Vamos simplificar, baixar e unificar impostos para voltarmos a crescer. Neste ano ainda vamos pegar três ou quatro impostos e fundir em um só, que vai se chamar Imposto Único Federal, e a boa notícia é que todas as contribuições, aquelas que não eram compartilhadas, que foram criadas para tirar esses recursos dos estados e municípios, serão todas compartilhadas ao unificarmos os impostos (BRASIL, 2019)”.

Nas reformas anteriores o grande ponto de impasse era a tentativa de União, estados e municípios buscarem ampliar o tamanho do bolo tributário para si. Dado a inclinação do governo federal em abrir mão de recursos, começa-se a desenhar um cenário favorável para construção de um novo pacto federativo no país.

Contudo, ainda há um longo caminho de discussões e alinhamento de propostas na Comissão Especial de Reforma Tributária, cujo avanço dependerá não só da União, mas também da adesão dos estados e municípios. Além disso, o governo federal tem colocado como condicionante para discutir essa pauta a aprovação da reforma da previdência social.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da percepção das dificuldades do Brasil para encontrar seu caminho para o crescimento econômico social e seus principais entraves, o presente texto apresentou os pontos centrais do estudo que se debruçou sobre a chamada “questão tributária”, tendo em vista seus impactos para o ambiente de negócios do país e o próprio desenvolvimento.

Mais do que identificar os problemas causados pelo atual sistema, é fundamental conhecer o caminho até este ponto da história e as propostas de mudanças estruturais do sistema com maior destaque.

Com este propósito foi construído um olhar a partir das teorias de análise de política pública para identificar como se dá a relação entre Estado e Sociedade no que tange a questão fiscal, em especial, as principais discussões de alterações ao longo desses poucos mais de 30 anos pós Constituição de 1988. Sendo utilizadas como dimensões de análise o

fator institucional, o papel dos atores (institucionais e sociais), bem como o papel desempenhado pelo Estado brasileiro no desenvolvimento econômico e a própria natureza que política tributária acabou adquirindo no país.

Desta forma, ficou demonstrado que os principais problemas do sistema tributário nacional, ao longo do tempo, estão diretamente relacionados às dificuldades de concertação do pacto federativo, elemento central da natureza desta política. Uma vez que o arranjo institucional adotado no país a partir dos anos de 1960, com um IVA fatiado entre os três entes e grande concentração de recursos na União, levou o debate da Constituinte a focar muito mais na ampliação de recursos dos estados e municípios do que na própria melhoria da racionalidade e efetividade do sistema. A partir de então, esse legado institucional faz com que, independentemente dos atores que assumiram o poder ao longo dos próximos 30 anos, não ocorresse avanços concretos. Pelo contrário, a necessidade de a União ampliar seus recursos para atender ao desenho imposto pela Constituição, faz com que sejam criados novos elementos que aumentam a complexidade, a carga e ineficiência dos tributos no país, como o caso das contribuições sociais.

Por sua vez, duas das principais propostas de reforma tributária, têm preocupação grande em promover um modelo de transição com baixo custo para os estados e municípios, por meio de uma implementação lenta e gradual. Comportamento este, que corrobora com os pressupostos do neoinstitucionalismo histórico, no sentido de que os indivíduos adotam seus comportamentos tendo em vista o *path dependence*.

Outro fator que chama atenção, é uma nova postura do governo central, por meio do ministro da Economia, Paulo Guedes, ao qual traz a perspectiva de fortalecer a Federação, atrelado, à sua visão liberal de não aplicação de políticas Keneysianas para retomada do crescimento econômico, o que poderá levar um fortalecimento político do debate entorno da reforma tributária após aprovação da reforma da previdência no Congresso Nacional.

Atrelado a isto, há a busca por protagonismo entre Câmara e Senado na discussão de temas nacionais importantes, ao qual elegeram a reforma tributária como o grande tema a ser tratado, posteriormente a reforma da previdência, uma vez que ela traria apenas pontos positivos à população.

Logo, não resta dúvidas do protagonismo que a temática da reforma tributária irá alcançar nesta legislatura e tendo uma possibilidade maior de avanço, haja vista a propensão da União por não tencionar por mais recursos. Contudo, ao menos neste primeiro momento, a questão da redução da regressividade continua a ser uma não agenda, pelo contrário, ao

propor a redução da alíquota máxima do imposto de renda, o Governo Federal estará piorando este problema e agravando a desigualdade de renda no Brasil.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer à Proposta de Emenda à Constituição Nº 293-A, de 2004, do Poder Executivo, que “Altera o Sistema Tributário Nacional e das Outras Providências”. Relatório Final. Relator: Deputado Luiz Carlos Haully. Disponível em: < [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1695308&filename=Tramitacao-PEC+293/2004](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1695308&filename=Tramitacao-PEC+293/2004)> Acesso em: 08 març. 2019.

BRASIL. “É preciso descentralizar os recursos”, diz Paulo Guedes. Disponível em: <http://www.economia.gov.br/noticias/2019/04/201ce-preciso-descentralizar-os-recursos201d-diz-paulo-guedes/> Acesso em: 10 de junho de 2019.

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL. Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação de Bens e Serviços. São Paulo: CCI-F, 2017. Disponível em: < <https://goo.gl/tvbtwg>> Acesso em: 02 de març. 2019.

ÉVANS, Peter B. Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial. Tradução Christina Bastos Tigre. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FAGNANI, Eduardo (organizador). A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e Premissas. ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p.

FOLHA DE SÃO PAULO. Veja as principais propostas de reforma tributária. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/veja-as-principais-propostas-da-reforma-tributaria.shtml> / Acesso em: 07 de julho de 2019.

OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. A reforma tributária necessária: uma introdução geral. In: FAGNANI, Eduardo (organizador). A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e Premissas. ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p.

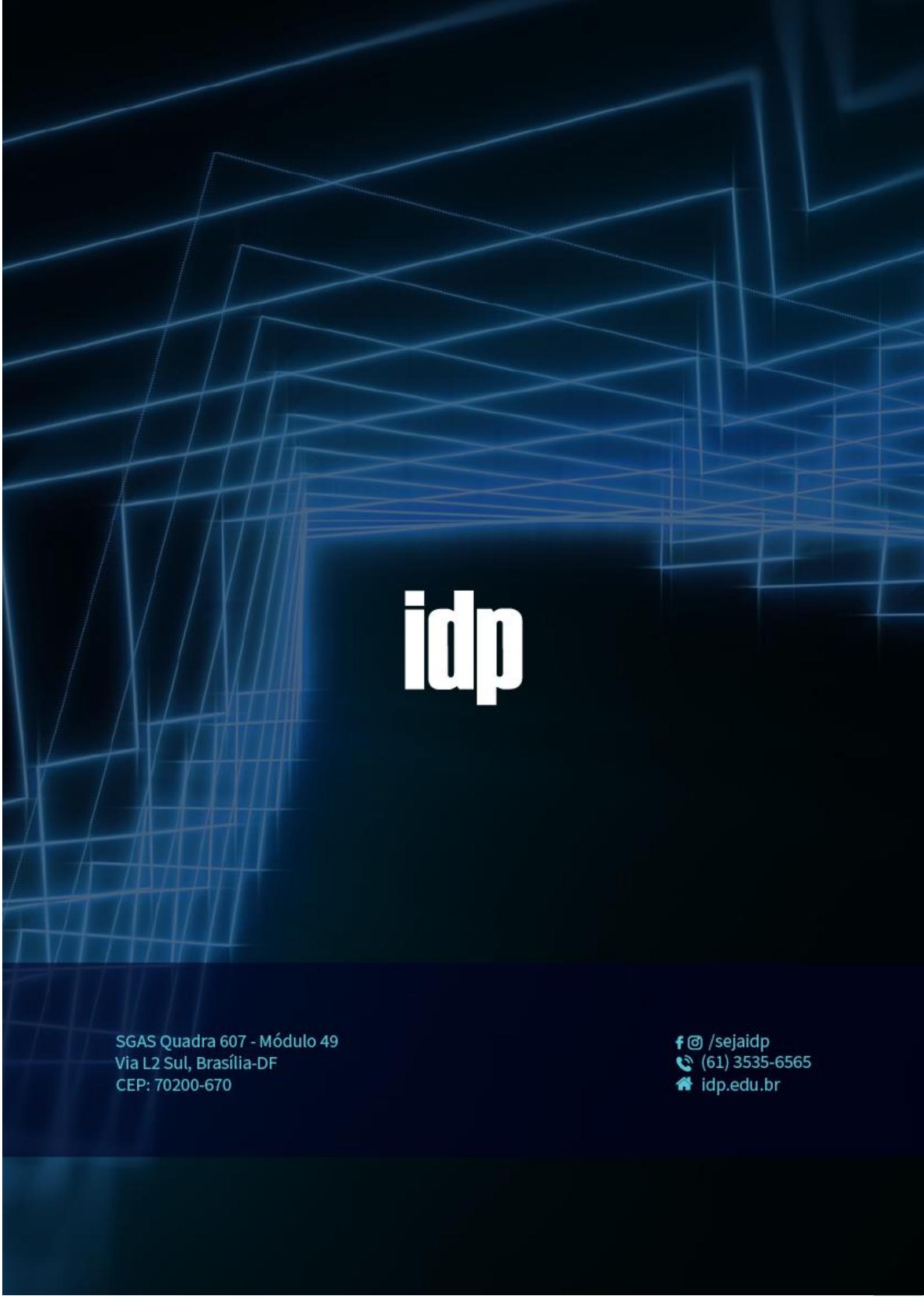
. O sistema tributário brasileiro: evolução, distorções e os caminhos da reforma (1891 – 2017). In: FAGNANI, Eduardo (organizador). A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e Premissas. ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p.

OLIVEIRA, Fabrício A. Texto para discussão Nº1469: a evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1469.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1469.pdf)>. Acesso em 10 jan. 2019.

OLIVEIRA, Francisco. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSSO, Rui Brito A; SILVA, Pedro Luiz B. (organizadores). A federação em perspectiva. São Paulo: FUNDAP, 1995.

HALL, Peter A. and TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova [online]. 2003, n.58, p. 193-223. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010)> Acesso em: 05 Jan. 2010.

REIS, F. W. "Política e Políticas: a ciência política e o estudo de políticas". Cadernos DCP, n. 4, ago. 1977.



# idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49  
Via L2 Sul, Brasília-DF  
CEP: 70200-670

  /sejaidp  
 (61) 3535-6565  
 [idp.edu.br](http://idp.edu.br)