

**RODRIGO DOS SANTOS**

***PARTIDOS NA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS  
PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (2006 – 2010)***



ARARAQUARA – SP.  
2012

RODRIGO DOS SANTOS

***PARTIDOS NA COMISSÃO MISTA DE  
PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E  
FISCALIZAÇÃO (2006 – 2010)***

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

**Linha de pesquisa: Estado, Instituições e Políticas Públicas**

**Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Teresa Miceli Kerbauy**

**ARARAQUARA – SP.  
2012**

RODRIGO DOS SANTOS

# ***PARTIDOS NA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (2006 – 2010)***

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

**Linha de pesquisa: Estado, Instituições e Políticas Públicas**

**Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Teresa Miceli Kerbauy**

**Data de aprovação: 27/03/2012**

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

---

Presidente e Orientador: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Teresa Miceli Kerbauy  
**Universidade Estadual Paulista – UNESP/FCL/Araraquara**

---

Membro Titular: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Karina Lilia Pasquariello Mariano  
**Universidade Estadual Paulista – UNESP/FCL/Araraquara**

---

Membro Titular: Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Valeriano Mendes Ferreira Costa  
**Universidade de Campinas – UNICAMP/Campinas**

---

Membro Titular: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria do Socorro Souza Braga  
**Universidade de São Carlos – UFSCAR/São Carlos**

---

Membro Titular: Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Eduardo Garuti Noronha  
**Universidade de São Carlos – UFSCAR/São Carlos**

**Local:** Faculdade de Ciências e Letras da UNESP de Araraquara  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
UNESP – Araraquara

*Em memória de minha avó paterna,  
Helena Domingues dos Santos.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço o apoio financeiro proporcionado pela CAPES, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais de Araraquara e pelo PROAP da UNESP. Agradeço, especialmente, a orientação da Profª Drª Maria Teresa Miceli Kerbauy durante os 11 anos de trabalho e pesquisa.

## RESUMO

Esta tese analisa o processo decisório da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização sobre as Medidas Provisórias de Auxílios Financeiros para os Estados e Municípios exportadores entre 2006 e 2010. Destaca-se a importância do Senado como orientador decisório para os impasses políticos existentes nas aprovações das Medidas Provisórias de Auxílio Financeiro. A partir dos fundamentos federalistas do Senado, os partidos e as lideranças estabelecem maior coesão e racionalidade ao processo decisório. Enfatiza-se, assim, a importância dos partidos e das lideranças no processo decisório orçamentário, garantindo a capacidade governativa necessária para o Poder Executivo. O arranjo representativo federativo é observado diante de suas limitações e de suas possibilidades e do melhor entendimento sobre o presidencialismo de coalizão multipartidário. Conclui-se que o Senado é uma importante instância decisória e exerce um papel diferenciado na orientação das políticas de auxílio financeiro.

**Palavras-chave:** Senado, Partidos Políticos, Executivo-Legislativo, Comissões, Medidas Provisórias, Coalizões Partidárias

## **ABSTRACT**

This doctoral thesis examines the decision making process of Mixed Committee of Plans, Public Budgets and Supervision about Provisional Measures of Financial Aid to States and Municipalities exporters between 2006 and 2010. We emphasize the importance of the Senate as a decision making mentor to the political deadlock in the approval of the Provisional Measures of Financial Aid. From the Federalist foundations of the Senate, parties and leaders provide greater cohesion and rationality to the decision-making process. Therefore, we emphasize the importance of parties and leaders in the budgetary decision making process, ensuring the necessary capability of government to the Executive Power. The federal representative arrangement is observed in its limitations and possibilities; we highlight the need to improve the understanding about the Brazilian multiparty coalition presidentialism. We concluded that the Senate is an important decision-maker and it exercises a distinct role in guiding about financial aid policies.

**Key-words:** Senate, Political Parties, Executive Power and Legislative Power, Committees, Provisional Measures, Party Coalitions

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - VARIÁVEIS QUE AFETAM A INCONGRUÊNCIA NO BRASIL .....	74
TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS QUE AFETAM A SIMETRIA DO BICAMERALISMO .....	75
TABELA 3 - BALANÇA COMERCIAL DOS ENTES FEDERADOS.....	113
TABELA 4 - PERCENTUAL DO ICMS SOBRE O PIB DOS ENTES FEDERADOS ENTRE 2000 E 2011 .....	114
TABELA 5 - AGRUPAMENTO DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO .....	119
TABELA 6 - COMPOSIÇÃO DOS DEPUTADOS NA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO .....	121
TABELA 7 - COMPOSIÇÃO DOS SENADORES NA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO .....	122
TABELA 8 - COMPOSIÇÃO DOS SENADORES E DEPUTADOS NA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO POR REGIÃO .....	123
TABELA 9 - COMPOSIÇÃO DOS SENADORES E DEPUTADOS NA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO .....	124
TABELA 10 - COMPOSIÇÃO PARLAMENTAR DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO POR ESTADOS.....	125
TABELA 11 - VARIAÇÕES NOS CRITÉRIOS DE COMPOSIÇÃO DAS REUNIÕES E VOTAÇÕES DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO .....	132
TABELA 12 - COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO PONTO DE VISTA REGIONAL .....	133
TABELA 13 - COMPOSIÇÃO PRESIDENCIAL DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO ENTRE GOVERNO E OPOSIÇÃO (2003-2010) .....	135
TABELA 14 - COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO POR PARTIDO, REGIÃO E UNIDADE FEDERATIVA (UF) .....	136
TABELA 15 - MEDIDAS PROVISÓRIAS SOBRE AUXÍLIO FINANCEIRO ENTRE 2006 E 2010....	143
TABELA 16 - PERCENTUAIS DE DISTRIBUIÇÃO DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA ENTRE 2006 E 2010.....	149
TABELA 17 - VALORES DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA POR UF ENTRE 2006 E 2010.....	150
TABELA 18 - VOTOS DOS PARTIDOS NA CÂMARA PARA A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1 DO SENADO, NA APROVAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 328/2006 (INDICAÇÃO DO GOVERNO: “NÃO”) .....	153
TABELA 19 - VOTOS POR UNIDADE FEDERATIVA CONTRA E A FAVOR À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 2 (INDICAÇÃO DO GOVERNO: “NÃO”).....	154
TABELA 20 - POSIÇÃO ADOTADA PELOS PARTIDOS NA VOTAÇÃO DO ARTIGO 10 DO PROJETO DE LEI VINCULADO NO SENADO .....	183
TABELA 21 - VOTAÇÃO DO ARTIGO 10 DO PROJETO DE LEI VINCULADO NO SENADO POR REGIÕES .....	184
TABELA 22 - PESO DE CADA REGIÃO NA VOTAÇÃO DO ARTIGO 10 DO PROJETO DE LEI VINCULADO NO SENADO.....	184

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – AGRUPAMENTOS PARTIDÁRIOS DOS PARLAMENTARES NA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO ENTRE 2003-2010.....	127
FIGURA 2 – AGRUPAMENTO DOS DEPUTADOS NA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO ENTRE 2003-2010.....	128
FIGURA 3 – AGRUPAMENTO DOS SENADORES NA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO ENTRE 2003-2010.....	128
FIGURA 4 – COMPOSIÇÃO DOS QUATRO MAIORES PARTIDOS NA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO ENTRE 2003-2010 .....	130
FIGURA 5 – EVOLUÇÃO DOS AGRUPAMENTOS PT/PMDB E PSDB/DEM/PFL NA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO ENTRE 2003-2010.....	130
FIGURA 6 – EVOLUÇÃO DOS CINCO DEMAIS PARTIDOS MÉDIOS NA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO ENTRE 2003-2010 .....	131

## LISTA DE ABREVIATURAS

AC: Acre  
AL: Alagoas  
AM: Amazonas  
AP: Amapá  
BA: Bahia  
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CAE: Comissão de Assuntos Econômicos  
CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CCBE: Colegiado de Coordenadores de Bancadas Estaduais  
CCJ: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania  
CE: Ceará  
Cide: Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico  
CMO: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
CN: Congresso Nacional  
CNM: Confederação Nacional dos Municípios  
CO: Centro-Oeste  
Cofins: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social  
CONFAZ: Conselho Nacional de Política Fazendária  
COTEPE/ICMS: Comissão Técnica Permanente do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços  
DEM: Democratas  
DF: Distrito Federal  
EC: Emenda Constitucional  
ES: Espírito Santo  
EUA: Estados Unidos da América  
FEX: Fundo de Compensação das Exportações  
FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FGV: Fundação Getúlio Vargas  
FHC: Fernando Henrique Cardoso  
Fies: Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior  
FPM: Fundo de Participação dos Municípios  
GO: Goiás

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICM: Imposto sobre Circulação de Mercadorias  
ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IGP-DI: Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna  
IPI: Imposto Sobre Produtos Industrializados  
IR: Imposto de Renda  
ITR: Imposto Territorial Rural  
IVA: Imposto sobre Valor Adicionado  
IVC: Imposto sobre Vendas e Consignações  
LC: Lei Complementar  
LOA: Lei Orçamentária Anual  
MA: Maranhão  
MERCOSUL: Mercado do Cone Sul  
MG: Minas Gerais  
MP: Medida Provisória  
MS: Mato Grosso do Sul  
MT: Mato Grosso  
NE: Nordeste  
NO: Norte  
OMC: Organização Mundial do Comércio  
PA: Pará  
PAC: Programa de Aceleração do Crescimento  
PASEP: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PB: Paraíba  
PC do B: Partido Comunista do Brasil  
PE: Pernambuco  
PEC: Proposta de Emenda Constitucional  
PFL: Partido da Frente Liberal  
PI: Piauí  
PIB: Produto Interno Bruto  
PIS: Programa de Integração Social  
PLV: Projeto de Lei Vinculado  
PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PP: Partido Progressista

PPR: Partido Progressista Renovador  
PR: Paraná  
PRN: Partido da Reconstrução Nacional  
PSD: Partido Social Democrático  
PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira  
PT: Partido dos Trabalhadores  
RJ: Rio de Janeiro  
RN: Rio Grande do Norte  
RO: Rondônia  
RR: Roraima  
RS: Rio Grande do Sul  
R\$: Real  
SC: Santa Catarina  
SE: Sergipe  
SE: Sudeste  
SECEX: Secretaria de Comércio Exterior  
SP: São Paulo  
STF: Supremo Tribunal Federal  
STJ: Supremo Tribunal de Justiça  
SU: Sul  
TCE: Tribunal de Contas Estadual  
TO: Tocantins  
UF: Unidade Federativa  
US\$: Dólar americano  
ZPE: Zona de Processamento de Exportações

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	14
2 ORIGENS, CONCEITOS E DEFINIÇÕES ADVINDAS DO FEDERALISMO .....	32
2.1 Centralização normativa e fiscalização falha no federalismo brasileiro .....	37
2.2 A relevância do federalismo brasileiro .....	51
3 OS PARTIDOS POLÍTICOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO .....	54
3.1 Os partidos políticos no Senado .....	64
3.2 Bicameralismo e estabilidade no processo decisório da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização .....	70
3.3 Gasto público, partidos políticos e compensação fiscal .....	81
3.4 Partidos, Senado e processo decisório .....	89
4 A LEI KANDIR: ACOMODAÇÃO DE INTERESSES FEDERATIVOS .....	91
4.1 ICMS: ampliação da margem de tributação, estadualização e impropriedade legal .....	97
4.2 Governo Federal versus governadores: os coeficientes e os montantes compensatórios .....	105
4.3 Balança comercial e arrecadação do ICMS .....	111
4.4 A acomodação dos interesses federativos no modelo tributário vigente .....	115
5 A COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO ENTRE 2003 E 2010 .....	118
5.1 Os quatro maiores partidos na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização .....	129
5.2 O processo decisório na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização .....	131
5.3 Partidos e regiões na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização .....	133
5.4 Composição da presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização .....	135
5.5 Dicotomia na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização entre Câmara e Senado .....	138
6 AS MEDIDAS PROVISÓRIAS DE AUXÍLIO FINANCEIRO ENTRE 2006 E 2010 .....	140
6.1 Medida Provisória nº 328/2006 .....	150
6.2 Medida Provisória nº 355/2007 .....	156
6.3 Medida Provisória nº 368/2007 .....	164
6.4 Medida Provisória nº 464/2009 .....	169
6.5 Medida Provisória nº 501/2010 .....	178
6.6 A demanda por Auxílio Financeiro .....	185
7 CONCLUSÃO .....	187
REFERÊNCIAS .....	195

## 1 INTRODUÇÃO

Esta tese analisa o comportamento dos partidos políticos e o de suas lideranças no Senado na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)<sup>1</sup> diante do processo decisório de aprovação dos Créditos Adicionais, especificamente das Medidas Provisórias (MPs) sobre Auxílios Financeiros destinados aos Estados e Municípios entre 2006 e 2010. Em um sistema presidencialista de coalizão multipartidária, o Poder Executivo pode implantar políticas financeiras nacionais desde que suas propostas não alterem substancialmente o modelo federativo fiscal vigente, baseado em acordos de acomodação de interesses federativos, contrários, por exemplo, à proposta do Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), e desfavoráveis à sociedade devido ao aumento da carga tributária.

Através da centralização decisória dos partidos e de suas lideranças e das regras regimentais existentes no Poder Legislativo, o Poder Executivo pode garantir capacidade governativa desde que não interfira no poder político e no poder de tributação dos governadores. Para tanto, mesmo não sendo obrigado por lei a promover a compensação financeira desde 2006, o Poder Executivo, devido à pressão dos governadores (através do CONFAZ, junto ao Ministério da Fazenda), é constrangido a emitir propostas de Auxílio Financeiro para os Estados e Municípios exportadores, como forma de compensação financeira pelas perdas ocorridas com o modelo vigente de tributação do ICMS, imposto de caráter nacional que foi estadualizado.

Destaca-se que, em 2004, 2005, 2006, 2010, 2011 e 2012, os projetos orçamentários do Poder Executivo não contemplaram recursos para a compensação financeira dos entes federados exportadores.

Em 2003, as compensações ocorreram através da EC nº 42, artigo 91. Segundo a EC nº 42, a União deveria entregar aos entes federados um montante definido por lei regulamentar (que ainda seria editada). Para 2008 e 2009, os projetos orçamentários contemplaram R\$ 3,9 bilhões para o fomento às exportações, acrescidos de R\$ 1,3 bilhão de reserva.

---

<sup>1</sup> De acordo com a Resolução nº 1, de 2006-CN, a CMO tem por competência emitir parecer e deliberar sobre projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais. Nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a CMO também pode emitir parecer e deliberar sobre as contas e planos dos programas nacionais, regionais e setoriais, sobre os relatórios de gestão fiscal e sobre as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União relativas à fiscalização de obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves. Pode ainda, nos termos do art. 166, § 1º, II da Constituição, emitir parecer e deliberar sobre documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal.

Após 2006, mesmo com a pressão dos governadores, o Governo tem repassado cerca de R\$ 3,9 bilhões bienais (como demonstram os dados analisados na Seção 6). De um lado, o Governo Federal está relutante em compensar os Estados e Municípios exportadores pelo ICMS, imposto de caráter nacional que foi estadualizado na Constituição de 1988, e, de outro lado, os entes federados pressionam pelos repasses que se tornaram essenciais para suas respectivas administrações públicas. Observa-se, desse modo, que, se o Governo Federal nega repasses e tenta constantemente substituir os impostos partilhados pelos não partilhados com as demais esferas de governo, os Estados lutam para não perder o poder de tributação do ICMS e recuperar as perdas com o modelo de tributação vigente.

A análise proposta nesta tese sobre o processo decisório de aprovação das MPs de Auxílio Financeiro para os Estados e Municípios exportadores, como forma de compensação financeira advinda das deficiências constitucionais presentes na Lei Kandir, proporciona a observação de diversas características intrínsecas ao arranjo representativo brasileiro. Entre elas, a de que os acordos de acomodação dos interesses federativos são viáveis para os representantes públicos, mesmo considerando que o estado financeiro das três esferas é tendencialmente sempre desfavorável às responsabilidades a que os representantes públicos estão submetidos. Outra importante característica observada é a de que os acordos intempestivos de acomodação de interesses federativos são insatisfatórios para a sociedade, pois promovem políticas defasadas em relação às estruturas socioeconômicas. A preferência pelo confuso modelo vigente de tributação do ICMS, em detrimento do IVA, é um exemplo disso, pois garante capacidade governativa ao arranjo federativo representativo enquanto mantém diversos elementos incompatíveis com a realidade socioeconômica brasileira. A viabilidade dos acordos federativos de acomodação de interesses sustenta-se em um princípio defasado de ordem em si mesma, onde a ordem institucional se justifica pela garantia das relações institucionais vigentes, isto é, o governo pelo governo.

Um exemplo atual da tendência de acordos de acomodação federativa ocorreu em 2009: São Paulo, o Estado mais desenvolvido da nação, liderou uma rebelião no CONFAZ e na CMO, ameaçando obstruir 10 políticas do Governo Federal se este não enviasse ao Poder Legislativo uma MP de Auxílio Financeiro (OTTA, 2009). A posição adotada por São Paulo, seguido de outros Estados, mostra, em última instância, que o modelo de tributação vigente do ICMS permanece.

No lugar do IVA, o modelo do ICMS vigente reafirmou a ação individual dos entes federados, que somente produzem acordos em torno do Governo Federal de forma intempestiva e dentro de padrões de acomodação dos interesses federativos, que não alteram

substancialmente o arranjo federativo fiscal. Dessa forma, qualquer política financeira nacional de interesse do Poder Executivo deve respeitar necessariamente o pacto federativo fiscal em torno do ICMS, não alterando o poder de tributação dos governadores em relação ao ICMS, imposto de caráter nacional que foi estadualizado no Brasil (MARTINS, 2005).

Essa estadualização da cobrança de um imposto nacional como o ICMS (principal fonte de arrecadação atual dos Estados) foi proporcionada pela Lei Kandir, que permitiu ainda a existência de um mercado paralelo de compra e venda de créditos de ICMS e a cumulatividade da cobrança, com a taxação em diferentes setores econômicos e até com cobranças improcedentes, como no caso de contratos de comodato. A Lei Kandir também abriu possibilidades, através do CONFAZ, de expandir as isenções sobre produtos elaborados para os produtos semielaborados e até primários. Porém, ela não criou mecanismos federais de controle e mensuração do ICMS, mantendo a dependência do Governo Federal das informações fiscais e contábeis das secretarias de finanças estaduais. Além disso, a Lei Kandir desencadeou uma competição fiscal acirrada em um ambiente confuso de partilha entre Governo Federal e Estados sobre o ICMS, imposto de caráter exclusivamente federal. A dificuldade de haver entendimento no CONFAZ sobre as questões concernentes ao IVA, por causa dos excessivos benefícios criados pelo modelo de tributação vigente do ICMS (que ampliou a margem de poder de tributação dos governadores), originou uma competição fiscal excessiva, que se tornou depredatória do ponto de vista socioeconômico.

O atual modelo de ICMS foi aprovado em 1988 porque favorecia tendencialmente os Estados, aumentando seu poder de tributação. Além desse favorecimento, há outros fatores que beneficiam os Estados que devem ser considerados, tais como a centralização decisória, os redutos eleitorais intraestaduais e os poderes de nomeação dos governadores. Esses poderes são maiores do que os existentes no Poder Executivo. São capazes de influenciar, e até mesmo de constranger, as disputas eleitorais, dificultando o desenvolvimento do arranjo representativo.

A Lei Complementar (LC) nº 115, de 2002, promoveu poucas alterações na Lei Kandir. As mudanças estabelecidas pela LC nº 115 mais sensíveis foram a limitação do mercado paralelo de compra e venda de créditos do ICMS, a restrição da isenção dos produtos semielaborados e primários e a coibição (positiva) da utilização de repasses compensatórios através de Créditos Extraordinários pelo Poder Executivo.

A LC nº 115/2002 também estabelecia a extinção da previsão constitucional, via orçamento público, das compensações financeiras para os Estados e Municípios exportadores, porém, isso não aconteceu. Desde 2006, o Poder Executivo tem sido constrangido a emitir

MPs de Auxílio Financeiro para os Estados e Municípios exportadores pelas pressões políticas existentes no CONFAZ junto ao Ministério da Fazenda. De forma geral, qualquer MP editada pelo Poder Executivo nos anos 90 e 2000 se manteve dentro da formatação geral do arranjo representativo brasileiro, promovendo importantes políticas nacionais e não alterando o pacto federativo de acomodação de interesses.

Por isso, questões relativas à fiscalização e ao controle de gastos, que deveriam ser fórum privilegiado no Poder Legislativo, não foram focalizadas na análise deste trabalho. Ressalta-se apenas que o arranjo federativo brasileiro concentra grandes instrumentos decisórios no Poder Executivo (tanto federal quanto estadual e local). Ademais, o controle financeiro advém dos poderes estaduais, que detêm influência (e poder de nomeação) sobre os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e sobre os critérios, instrumentos e planilhas contábeis utilizados, podendo enviá-los para o Ministério da Fazenda para a atualização das informações com até dois anos de atraso. A legislação de 1964, que regulamenta a contabilidade, exemplifica a necessidade de atualização dos procedimentos de controle orçamentário governamental.

Uma importante mudança ocorrida no arranjo representativo federativo aconteceu em 2006, quando o Poder Executivo foi impossibilitado pela EC nº 42 de emitir Créditos Extraordinários, uma modalidade de Crédito Adicional que possibilitava uma maior manipulação de recursos financeiros e a construção de uma comissão temporária em seu favor. Dessa forma, após 2006, observa-se uma mudança no padrão do processo decisório sobre as políticas de Auxílio Financeiro para os Estados e Municípios exportadores. Tal mudança era uma demanda decisória tanto de lideranças do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo para limitar relações clientelísticas entre os partidos políticos no arranjo representativo federativo.

O foco deste estudo é a observação dos partidos (e suas lideranças) em uma Comissão Mista Orçamentária carente de uma LC que regularize, precisamente, a distribuição de recursos pelo Fundo de Compensação das Exportações (FEX) aos Estados exportadores. Ressalta-se a ausência de um acordo político no Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) que garanta a sustentação federativa de uma possível proposta dessa LC. Ressalta-se também o aumento sensível das exportações brasileiras a partir de 2003, o que questiona a maneira como os repasses financeiros são feitos através da Lei Kandir e da LC nº 115/2002 (que prorrogou a possibilidade de auxílio financeiro para os Estados e Municípios exportadores até 2006).

Diante do aumento substancial das exportações brasileiras (um aumento médio de 30% entre 2003 e 2010), os Estados exportadores passaram a enfrentar problemas decorrentes da falta de recursos para investimentos em infraestrutura e para a manutenção dos resultados positivos das exportações. Por isso, tanto os Estados menos desenvolvidos quanto os mais desenvolvidos passaram a disputar cada vez mais fatias importantes dos Auxílios Financeiros para os Estados e Municípios exportadores.

A entrada e a saída de produtos do território nacional é objeto de tributação do Governo Federal. Desta forma, o crescimento das exportações pode ser considerado uma importante fonte de recursos, mesmo com as desonerações fiscais (tendencialmente prejudiciais aos Estados e Municípios nas duas últimas décadas). O efeito negativo da desoneração do Governo Federal com recursos “alheios”, considerando-se que a Lei Kandir estadualizou o ICMS e concedeu grande poder de tributação aos governadores, é o aparecimento de novas formas de incidência do ICMS, por parte dos Estados, por exemplo, sobre o setor de serviços e sobre os contratos de comodato.

Um aspecto importante deste estudo recai sobre a observação do processo decisório dos Auxílios Financeiros, dada a relevância que esses auxílios possuem para os Estados e Municípios com problemas decorrentes do endividamento público nos seus respectivos fechamentos contábeis. Os Auxílios Financeiros, além do incentivo às exportações, também são importantes para o gerenciamento das atividades cotidianas da administração pública, que se depara constantemente com a ausência de recursos em caixa. Para manter altas taxas de crescimento ou simplesmente para crescer, os entes federados passaram a disputar fatias maiores de repasses federais dos auxílios financeiros. Por um lado, há os Estados menos desenvolvidos que dependem muito de repasses federais para o crescimento dos seus respectivos Produtos Internos Brutos (PIBs) e de suas exportações, bem como para a manutenção de suas burocracias, preponderantemente compostas por órgãos e recursos humanos federais. Por outro lado, os Estados mais desenvolvidos também necessitam cada vez mais de recursos para investir em infraestrutura e para manter o crescimento de seus PIBs e exportações. Dessa forma, o estudo do processo decisório sobre Auxílios Financeiros contribui para o entendimento das estratégias políticas em torno da compensação financeira para os entes federados exportadores.

Nas duas últimas décadas, os Auxílios Financeiros tornaram-se um importante elemento de barganha política entre Governo Federal e entes federados. Apenas com os recursos constitucionais disponíveis, os Estados e Municípios exportadores não conseguem fechar suas respectivas planilhas contábeis. Dessa forma, Estados e Municípios necessitam de

auxílios financeiros para os seus fechamentos contábeis e para a manutenção do cotidiano das atividades da administração pública. Por sua vez, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) determina que os Auxílios Financeiros possam ser feitos mediante MPs e com exigência de previsão constitucional até 2006.

A Constituição de 1988 garante o direito de iniciativa para o Poder Executivo em relação às MPs. Diante das edições de MPs de Auxílios Financeiros, o Governo Federal também negocia políticas adicionais que não promovem, direta ou indiretamente, as atividades de exportação. Por sua vez, a ausência de LC que regulamente a distribuição de recursos compensatórios para os Estados e Municípios exportadores favorece que as secretarias de finanças estaduais pressionem o CONFAZ e o Ministério da Fazenda para que estes influenciem o Poder Executivo a editar MPs de Auxílio Financeiro.

Diante desse contexto, dois aspectos importantes nas relações federativas podem ser analisados, a saber: 1) o Poder Executivo pode fortalecer as políticas nacionais através da negociação por maior cooperação federativa diante da responsabilidade pelo cumprimento do pagamento das dívidas e das metas fiscais e orçamentárias junto aos entes federados, que necessitam de recursos adicionais (dentro de um sistema de arrecadação fiscal confuso) para a manutenção das suas atividades administrativas cotidianas; 2) de acordo com seu interesse, o Poder Executivo pode vincular políticas adicionais e distribuir Auxílios Financeiros através da centralização das regras regimentais e de sua aliança de governo existente no Poder Legislativo. Partidos e lideranças atuam no processo decisório do Poder Legislativo, garantindo a viabilidade na condução, na apreciação e na aprovação das MPs de Auxílio Financeiro.

A centralização decisória no Poder Executivo e nas Mesas Diretoras do Poder Legislativo e a atuação coesa na base governista, dos partidos e das lideranças, garantem a capacidade governativa necessária para a implantação de políticas públicas em favor do partido de governo. Os partidos políticos são os principais elementos para o Governo Federal, porque podem transitar em diferentes instâncias e esferas representativas garantindo coesão e capacidade governativa dentro da possibilidade de mudança institucional necessária ao desenvolvimento do arranjo federativo representativo. Porém, o cenário político federativo ainda é tendencialmente favorável ao modelo de tributação do ICMS e ao modelo partidário eleitoral vigentes, que sustentam a acomodação dos interesses federativos.

No Poder Legislativo, os partidos e as lideranças apresentam-se como elementos diferenciais para o arranjo federativo representativo. No Senado e na Câmara, eles garantem coesão, viabilidade e certa mudança nas políticas nacionais, como a substituição gradual dos

impostos partilhados entre Governo Federal e Estados por impostos estritamente federais. A atuação dos partidos e das lideranças diminui os impactos de fragmentação territorial do federalismo e garante maior estabilidade nas relações bicamerais.

O argumento central deste estudo reside na afirmação de que o processo decisório brasileiro é centralizado nos poderes constitucionais do chefe do Poder Executivo, o que possibilita a formulação e a implantação de Políticas Públicas dentro de um arranjo federativo fiscal com certos problemas cooperativos, incapaz ainda de estabelecer uma LC para a melhor regulação das relações federativas fiscais. O modelo federativo fiscal contemporâneo acomoda interesses intempestivos, porém, dificulta a gestão do planejamento cotidiano dos orçamentos Estaduais e Municipais.

Diante desse contexto, os secretários estaduais, através do CONFAZ, pressionam o Ministro da Fazenda para que ele oriente o Poder Executivo a editar MPs de Auxílio Financeiro, diminuindo a pressão financeira sobre os entes federados. Por sua vez, o poder de editar MPs pode permitir que o Poder Executivo promova uma maior capacidade governativa e uma melhor interação federativa partidária, necessária à estabilidade e ao possível desenvolvimento do arranjo federativo representativo. O Poder Executivo anexa também políticas nacionais que não estão necessariamente ligadas, direta ou indiretamente, às políticas de incentivo às exportações.

O modelo federativo fiscal brasileiro é confuso e partilhado, gerando interdependência institucional, ou seja, o Governo Federal e os entes federados dependem de padrões institucionais de interação que garantam a estabilidade e o desenvolvimento regional e federal concomitantemente. A viabilidade do arranjo federativo representativo ocorre com o estabelecimento de acordos de acomodação intempestiva dos interesses financeiros federativos. Por um lado, o Governo Federal assumiu, após a Constituição de 1988, a responsabilidade sobre o controle das dívidas públicas dos entes federados, podendo promover e cobrar maior cooperação federativa através do cumprimento de metas fiscais e de repasses financeiros, no caso deste estudo, dos Auxílios Financeiros. Por outro lado, Estados e Municípios obtiveram maiores responsabilidades sobre diferentes políticas públicas através de um processo de descentralização crescente pós-88. A escassez de recursos financeiros e o aumento da demanda por diferentes políticas públicas fazem com que os entes federados pressionem o Governo Federal por Auxílios Financeiros.

A interdependência positiva, entendida como aquela que garante a estabilidade e o desenvolvimento de todos os entes federados, somente pode ser alcançada pelos partidos políticos e por suas lideranças que podem promover acordos interinstitucionais dentro do

arranjo federativo representativo. Dessa forma, este estudo argumenta que uma base governista sólida é necessária para a manutenção de um pacto federativo e para o desenvolvimento nacional. Sendo assim, o Poder Executivo deve promover um arranjo partidário governista que represente em grande medida todas as regiões brasileiras, assim como deve garantir a representação de todos os entes federados no Poder Legislativo, obtendo sustentação e legitimidade para suas políticas nacionais. Nesse contexto, a única forma representativa, institucional e legítima para a garantia de um consenso amplo são os partidos políticos.

Destaca-se, assim, a atuação organizada dos partidos e das lideranças partidárias que através das regras internas do Legislativo dão legitimidade e viabilidade para as políticas do Poder Executivo, garantindo a aprovação de políticas de abrangência nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Abranches (1988) expressou, através do termo **presidencialismo de coalizão**, o comportamento político existente no arranjo representativo brasileiro pós-Constituição de 1988. Porém, não considerou que tal fenômeno está ocorrendo dentro de um arranjo federativo ainda dualista, excessivamente competitivo e relativamente cooperativo, ou melhor, fundamentado em acordos de acomodação dos interesses federativos, que são viáveis para as instituições representativas e defasados para as demandas sociais. Excesso de competição que se torna solo fértil para entraves políticos e econômicos de magnitude nacional. Deve-se ressaltar também a confusa atribuição de competências entre as três esferas de governo.

A dualidade existente no pacto federativo fiscal caracteriza-se pela falta de limitações claras na atuação dos entes federados, principalmente na aplicação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Dentro de um contexto de excessiva autonomia fiscal, os Estados podem se utilizar do ICMS dentro da competição fiscal federativa, atuando ou influenciando inclusive em jurisdições que deveriam ser de responsabilidade do Governo Federal. Nesse caso, ainda há no Brasil a possibilidade de guerra fiscal ou, após 1997, de uma estabilidade institucional fundamentada na acomodação de interesses federativos, através de coalizões políticas multipartidárias, muitas vezes localizadas e dependentes do apoio de grandes partidos, como o Partido da Frente Liberal (PFL), nos anos 90, e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), nos anos 2000. Em casos polêmicos, torna-se necessário até o apoio de partidos de oposição. Os partidos políticos apresentam-se como os instrumentos mais adequados para as negociações em torno dos impasses financeiros e fiscais existentes entre Governo Federal, entes federados

e a sociedade civil, desfavorecida nos processos de negociações que tendem a privilegiar o aumento da carga tributária e a depreciação das finanças municipais.

Mesmo mantendo sua base de governo com partidos ideologicamente próximos (SCHMITT, 2000), todo e qualquer partido que assuma o Poder Executivo se torna parte desse processo. Os acordos de acomodação dos interesses federativos, em torno do modelo vigente de arrecadação do ICMS, não evidenciam a evolução certa para um modelo simplificado e menos confuso como o IVA. Por exemplo, a expansão excessiva das exportações pode culminar em um conflito federativo acerca dos critérios de compensação financeira para os entes federados exportadores, que não estão interessados em substituir o modelo de tributação vigente do ICMS pelo IVA porque significaria uma perda substancial de poder de tributação para os governadores. Governadores que detêm a influência dos redutos eleitorais intraestaduais e pouca restrição política-eleitoral em relação à escolha de medidas financeiras intempestivas e impopulares, como o aumento de impostos.

O denominador comum entre as políticas nacionais e regionais estabelecido no arranjo brasileiro reside na possibilidade de aceitação de emendas constitucionais propostas pelas bancadas estaduais na aprovação de políticas nacionais. As proposições que favorecem os planos regional e local são adicionadas em políticas nacionais através das cinco ações mais frequentemente escolhidas entre as propostas de emendas individuais e coletivas advindas do Colegiado de Coordenadores de Bancadas Estaduais (CCBE) na CMO. Tais propostas, estando de acordo com os padrões do governo federal, são embutidas em políticas nacionais. As relatorias na CMO procuram sempre contemplar o conjunto de emendas de Deputados e Senadores integrantes de cada bancada estadual ou da do Distrito Federal. A importância dessas emendas reside no fato de que os municípios não possuem representação direta na Câmara e no Senado, dependendo muito da pressão política exercida pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

Nesse sentido, afirma-se que toda política nacional implantada pelo Poder Executivo em seus meandros proporciona o favorecimento dos Estados e Municípios que possuem maior poder de renúncia fiscal e rolagem de suas dívidas. A ausência de critérios que estabeleçam como deve acontecer a livre competição fiscal no arranjo federativo brasileiro é a base desse contexto agressivo, do ponto de vista orçamentário e fiscal. Os Estados mais desenvolvidos e com maior eleitorado, como São Paulo (SP), Minas Gerais (MG) e Rio Grande do Sul (RS), tendem a aglutinar em torno de seus interesses os Estados com desenvolvimento associado e dependente, como Paraná (PR), Santa Catarina (SC), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS) e Goiás (GO).

Estrategicamente, certos Estados do Norte (NO) e do Nordeste (NE) passam a ser favorecidos dentro de uma lógica de desenvolvimento artificial, a partir de ilhas de desenvolvimento local, como por exemplo, a zona franca de Manaus (Amazonas (AM)), o pólo de informática de Ilhéus (Bahia (BA)), o pólo calçadista de Juazeiro do Norte (Ceará (CE)), o pólo Sul do Maranhão (Maranhão (MA)), o pólo de Uruçuí-Gurguéia (Piauí (PI)), etc. Essas regiões caracterizam-se pela grande quantia de repasses federais para a manutenção de suas burocracias, em grande parte compostas por órgãos do Governo Federal, do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) estadual e das exportações.

Nesse contexto descrito, os partidos e as lideranças federais e regionais representam os interesses estaduais. O presidencialismo de coalizão multipartidário (ABRANCHES, 1988) favorece a governabilidade descrita. Por sua vez, a centralização nas iniciativas do Poder executivo, a atuação coesa e organizada dos partidos e as regras regimentais do Poder Legislativo promovem políticas nacionais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, 1999), a manutenção do pacto fiscal e o cumprimento do pagamento das dívidas públicas. O Senado contribui porque orienta o processo decisório através de sua força e de sua maior coesão partidária, obtidas em um ambiente fortemente influenciado pela simetria e pela incongruência de fatores políticos presentes no federalismo e no bicameralismo (ANASTÁSIA; MELO; SANTOS, 2004; ARAÚJO, 2009; ARRETCHE, 2010; NEIVA, 2004).

Diante da análise do Auxílio Financeiro para os Estados e Municípios, esta tese classifica o arranjo representativo brasileiro dentro de um padrão decisório de acomodação dos interesses federativos, por ser um modelo presidencialista de coalizão federativo ainda dualista e confuso, caracterizado por um processo decisório centralizado na figura do chefe do Poder Executivo que se utiliza de suas prerrogativas institucionais e de regras regimentais internas do Legislativo para garantir, através da atuação organizada dos partidos e de suas lideranças, a aprovação e a legitimação de importantes políticas de governo (ABRANCHES, 1999; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SCHWARTZ, 1984). Neste estudo, observa-se que a preponderância do Poder Executivo está limitada a respeitar o modelo de arrecadação do ICMS vigente.

Nas duas últimas décadas, a positividade observada no processo decisório sobre auxílios financeiros está ligada à capacidade governativa obtida através de MPs intempestivas que justificam acordos de acomodação e manutenção de atividades públicas cotidianas, mesmo com a falta de delimitações jurisdicionais necessárias para o avanço de um arranjo representativo federativo mais robusto. A positividade do arranjo federativo representativo se

fundamenta no discurso da exceção, onde o argumento da iminente inviabilidade das atividades administrativas cotidianas justifica a aprovação de repasses financeiros bilionários.

Diante desse cenário, qualquer proposta de mudança das regras do jogo partidário eleitoral coloca em risco a precária estabilidade alcançada. Além de interferir em trajetórias e carreiras políticas, mudanças das regras do jogo representativo colocam em questão o contexto precário do pacto federativo. Porém, este estudo não se refere à estabilidade localizada que faz parte da realidade da práxis política, mas da estabilidade que deve ser fundamentada em políticas multipartidárias, muitas vezes localizadas e dependentes do apoio de grandes partidos, para que o modelo democrático não desapareça. A dificuldade do Poder Executivo encaminhar uma proposta de reforma política para o Poder Legislativo traz consigo discussões acerca do pacto federativo fiscal. Em suma, se remete, primeiramente, a um paradigma jurisdicional político e fiscal.

Esse modelo democrático indica relações afirmativas para o desenvolvimento do arranjo federativo, podendo ser entendido de forma positiva porque possibilitou o avanço e a melhora das instituições representativas. No entanto, não deixa claro até quando o modelo vigente de arrecadação do ICMS continuará. Tanto elementos econômicos internacionais (como crises financeiras ou picos de crescimento) quanto elementos nacionais (como falta de investimentos em infraestrutura de mercado ou excessivos incentivos federais para exportações) podem inviabilizar a manutenção do atual modelo de arrecadação do ICMS, imposto de caráter nacional que foi estadualizado.

Esta tese destaca que, nos últimos anos, houve maior participação do Poder Legislativo no processo decisório brasileiro. Tal atuação é de interesse do Poder Executivo, apesar de forçá-lo a respeitar ainda mais a atuação dos partidos e das lideranças nas aprovações para garantir legitimidade nas suas políticas. Através dos partidos e de suas lideranças, o Poder Executivo pode se fortalecer dentro das relações federativas fiscais, dando o impulso necessário rumo a um pacto federativo mais cooperativo, com maior interação positiva entre os entes federados. Para isso, o Governo Federal também necessita estabelecer melhor sua jurisdição de atuação e a substituição do ICMS. O quadro atual demonstra que essa ainda é uma realidade um pouco distante, não havendo acordo federativo em torno de outro modelo fiscal.

O fim do Crédito Extraordinário em 2006 é um aspecto importante que valoriza o Poder Legislativo no processo decisório porque impede a formação de comissões temporárias que favoreçam o Poder Executivo dentro de coalizões localizadas. A dificuldade encontrada pelo Poder Executivo, ao tentar levar suas propostas ao Plenário e retirar das comissões suas

propostas (evitando discussões), é um importante dado sobre o peso dos partidos e das lideranças no processo decisório e também da dificuldade desse poder de se impor no jogo político federal.

Nesse novo contexto institucional da CMO, partidos e lideranças se sobrepõem inclusive nas regras de proporcionalidade e igualdade federativa presentes nas duas casas legislativas (Câmara e Senado). Assim sendo, prepondera na CMO a proporcionalidade dos partidos em cada casa de origem, através dos acordos correntes entre lideranças partidárias. Outro importante fator a ser considerado passa a ser o papel das relatorias, de certa forma assistidas pelo Ministério da Fazenda, que orientam as votações para as aprovações orçamentárias nos Plenários, tanto do Senado quanto da Câmara, e que garantem maior racionalidade constitucional ao processo decisório. Nesse ponto, deve-se destacar a relação cooperativa entre o Ministério da Fazenda e os relatores das MPs ou Projetos de Lei Vinculados (PLVs) no Poder Legislativo.

No caso da participação política na CMO, deve-se salientar a existência de desequilíbrios regionais na representação estadual. Os Estados mais exportadores também são os mais afetados porque são os mais desfavorecidos no processo de compensação financeira. O processo de aprovação bicameral passa a ser um atenuante desse processo, pois pode evitar maiores distorções na redistribuição de recursos e desequilíbrios nas relações presidencialistas de coalizão. Por um lado, a livre competição favorece os Estados exportadores, por outro, as regras internas do Poder Legislativo limitam excessos garantindo certo “equilíbrio” na redistribuição de recursos, ou, pelo menos, a manutenção do pacto federativo fiscal e o cumprimento do pagamento dos entes federados.

Esta tese postula que o processo decisório brasileiro sobre os Auxílios Financeiros para os Estados e Municípios exportadores deve ser entendido como um conjunto de processos decisórios complexos com, pelo menos, cinco tempos e espaços institucionais, que vão desde o momento em que uma política orçamentária é proposta pelo Poder Executivo até a sua promulgação. No primeiro momento ocorre uma formulação “unilateral” do Poder Executivo. Destaca-se que tal unilateralidade deve ser entendida como síntese de pressões advindas da relação do Ministério da Fazenda com os Estados e Municípios com dificuldades no fechamento contábil e que se correlaciona de alguma forma com a coalizão presidencialista de governo e o CONFAZ. No segundo momento, há a introdução da proposta orçamentária no processo decisório misto da CMO. Este momento decisório específico será o foco desta tese. No terceiro momento, se desenvolve o encaminhamento da proposta para a Câmara, enquanto que, no quarto momento, este encaminhamento é para o Senado. No quinto e último

momento, ocorre a promulgação do Auxílio Financeiro pelo Poder Executivo. São observadas, nesses estágios decisórios, idiossincrasias no entendimento entre os partidos e as lideranças. Os impasses podem ser resolvidos pelo mecanismo de retorno da apreciação em Plenário para a casa representativa anterior, no caso, aquela que não alterou a proposta encaminhada. Outra possibilidade está na derrubada do veto presidencial ou na reformulação através do Congresso Nacional (CN), porém, no caso das propostas orçamentárias de Auxílio Financeiro, isso não ocorreu entre 2006 e 2010.

Dos cinco estágios decisórios, CMO, Câmara e Senado se remetem aos planos eleitorais intraestaduais (simetrias), sendo a passagem desse espaço político para o plano nacional um importante dilema institucional brasileiro (assimetria). A ausência de reuniões da CMO evidencia as estratégias da base governista de superação dos estágios representativos que desfavorecem o Poder Executivo.

Diante de políticas polêmicas de impacto federativo, algumas propostas serão objeto de grandes disputas entre o Poder Executivo e os governadores, que podem pressionar suas bancadas dentro do Poder Legislativo (ABRUCIO, 1998). No caso da realidade do jogo político, os governadores podem emitir ou não suas opiniões acerca de determinados assuntos discutidos sobre os Auxílios Financeiros, orientando o posicionamento parlamentar. Nesse caso, ao manifestar seus possíveis descontentamentos, os governadores estariam orientando suas bancadas a não levarem adiante determinadas questões, ou liberando-as para a votação, no caso de não se pronunciarem. A terceira estratégia possível seria aquela em que os governadores “apoiariam” deliberadamente determinados projetos, porém, orientariam suas bancadas a não levarem as discussões adiante no processo decisório.

Nesse contexto, o Poder Executivo tem que implantar uma política nacional através de certas alianças regionais e locais que traduzam a realidade de um arranjo federativo sem critérios competitivos para as relações fiscais e tributárias e sem instrumentos uniformes de contabilidade e análise da arrecadação do ICMS dos Estados e Municípios. A possibilidade que os Governadores possuem de renunciar, aumentar e criar alíquotas de ICMS em jurisdições nacionais, ou seja, em setores econômicos que deveriam ser privativas do Governo Federal, exacerba as disputas federativas.

De forma mais abrangente, no plano nacional, é possível afirmar que se o Poder Executivo pode vetar uma proposta sua que foi alterada no Poder Legislativo, o CN também pode derrubar tal veto ou reescrever uma Medida Provisória (MP) através de um projeto de lei. Para tanto, o Poder Legislativo, mesmo caracterizado pela sua base dentro dos Estados, deve procurar soluções para os dilemas existentes nos critérios de proporcionalidade (Câmara)

e igualdade federativa (Senado). Em síntese, a capacidade governativa do Poder Executivo está em construir uma coalizão que limite a utilização dos mecanismos de pesos e contrapesos, atenuando as diferentes correntes regionais e locais, limitando-as e possibilitando a aprovação de políticas nacionais de governo.

No entanto, o interesse do Poder Executivo de ver suas propostas aprovadas não produz necessariamente mudanças institucionais. Fatores que envolvem o número de *veto players*, o bicameralismo incongruente e o federalismo forçam os partidos e suas lideranças a produzirem acordos em torno de mudanças necessárias (ARAÚJO, 2009; TSEBELIS; MONEY, 1997), mesmo que a inércia institucional, propiciada pela tradição, seja importante na gênese e na permanência das instituições políticas (PATTERSON; MUGHAN, 1999).

O Poder Executivo possui duas possibilidades durante o processo decisório da CMO: 1) levar a proposta para o Plenário rapidamente, evitando emendas e garantindo maior probabilidade de aprovação ou 2) deixar a proposta na CMO, evitando desgaste em Plenário e a aprovação de uma política orçamentária que não represente suas preferências, na medida em que essa política foi formulada por pressões existentes no Ministério da Fazenda. Tem-se, assim, o desgaste da política de compensação fiscal, carente de critérios definidos por LC, e a possibilidade do uso político da proposta orçamentária de Auxílio Financeiro por parte do Poder Executivo, que negociará outras políticas com o relator da MP e com as lideranças de governo no Poder Legislativo. Deve-se atentar também aos precedentes de um arranjo que não possui critérios definidos de distribuição de recursos, “regra” que favorece o Poder Executivo, que utiliza o Auxílio Financeiro como um “extintor de incêndios” para as questões fiscais e para a busca de alianças localizadas diante de determinadas políticas de seu interesse.

Metodologicamente, este trabalho observa detalhadamente o processo decisório sobre a aprovação de uma MP de Auxílio Financeiro entre 2006 e 2010, período de mudança no padrão decisório com o impedimento dos Créditos Extraordinário, da limitação do remanejamento de recursos e da possibilidade de construção de comissões temporárias que favorecem o Poder Executivo. As MPs de Auxílio Financeiro, que podem ou não se converterem em PLVs, são analisadas qualitativamente através da observação de fatores como: as propostas, o processo de apreciação e de aprovação, as discussões e as questões levantadas pelos parlamentares, as estratégias adotadas por cada partido e sua liderança, as notas técnicas e os argumentos apresentados pelo Ministério da Fazenda. Recebe ênfase o estudo da literatura recente sobre o Senado, o federalismo e o bicameralismo, elementos essenciais para o entendimento do processo decisório brasileiro contemporâneo.

Na Seção 2, “Origens, conceitos e definições advindas do federalismo”, são selecionados os elementos considerados importantes para a construção de uma base teórica capaz de sustentar a instrumentalização de uma teoria explicativa do comportamento dos partidos e das lideranças no Senado. O arranjo representativo federativo brasileiro é apresentado através de um federalismo misto em que há maior cooperação e compartilhamento de políticas compensatórias. Porém, a centralização excessiva no Poder Executivo dificulta a fiscalização e o contrapeso do Poder Legislativo nas questões orçamentárias. Se, por um lado, o federalismo brasileiro contribui para um ambiente positivo de mudanças institucionais, por outro, a competição fiscal promove o aumento dos gastos públicos. Destaca-se que o Senado possui fórum privilegiado de discussão nas questões fiscais e de cumprimento do pagamento da dívida pública, elemento que lhe confere característica de contrapeso nas questões compensatórias feitas por auxílio financeiro.

Na Seção 3, “Os partidos políticos no federalismo brasileiro”, demonstra-se a coexistência de partidos regionais e nacionais no plano federal e os impasses e os comportamentos das personalidades e dos partidos políticos. Analisa-se a ausência de limitações no arranjo brasileiro para ação política deslocada em outra jurisdição representativa, da mesma forma vista nas questões tributárias e fiscais. A partir da bibliografia sobre partidos políticos no Brasil, discute-se que o êxito de um programa político pode estar na articulação estratégica de aproximação, dentro de limites consensuais, dos parlamentares da base governista dentro de um mesmo bloco ideológico, com temáticas e políticas importantes para os demais parlamentares de oposição.

A partir de uma comparação com a Câmara, o comportamento dos partidos no Senado é observado. O Senado é caracterizado como uma instância na qual o consenso e a orientação do processo decisório são mais frequentes devido a fatores como: o menor número de partidos, o maior contingente eleitoral e o federalismo; fatores que forçam os parlamentares a produzirem acordos políticos nacionais. No Senado, assim como na Câmara, também há a atuação coesa dos partidos e das lideranças através do regimento interno da casa, criando condições para a governabilidade do Poder Executivo. O bicameralismo confere maior estabilidade ao processo decisório e as características de simetria e incongruência criam maiores condições para a promoção de acordos em torno de políticas de governo.

Na Seção 4, “A Lei Kandir: acomodação de interesses federativos”, discutem-se os impasses existentes entre Governo Federal e governadores. Observa-se como o ICMS, um imposto de caráter nacional, foi estadualizado no Brasil. A adoção de um modelo confuso, em que o Governo Federal e o Estados podem tributar importantes setores econômicos, dificulta

as relações federativas que tendem a se caracterizar pelos acordos de acomodação dos interesses dos entes federados. A adoção do modelo de arrecadação vigente do ICMS possibilitou o aumento dos impostos e a ampliação do poder de tributação dos governadores, que detêm também a influência sobre os redutos eleitorais intraestaduais e excessivos poderes constitucionais de nomeação em suas jurisdições. Acordos de acomodação dos interesses federativos emergem em um contexto institucional onde os entes federados estão submetidos à responsabilidade fiscal e ao cumprimento do pagamento das dívidas e precisam de recursos financeiros, não podendo mais refinar suas dívidas através de empréstimos externos.

Mesmo com as alterações e limitações promovidas pela LC nº 102/2000, pela LC nº 115/2002 e pela EC nº 42/2003, após 2006, o Governo Federal está sendo constrangido a emitir MPs de Auxílio Financeiro para a compensação financeira dos Estados e Municípios exportadores através da pressão dos governadores (que atuam através do CONFAZ junto ao Ministério da Fazenda e à CMO, ameaçando impedir a pauta de votação do Governo Federal no Poder Legislativo se não houver previsão de recursos compensatórios na Lei Orçamentária Anual (LOA)).

A Seção 5, “Análise da composição da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização entre 2003 e 2010”, apresenta o perfil da CMO como um importante órgão capaz de adicionar racionalidade jurídica ao processo decisório. A observação da composição entre 2003 e 2010 compreende os dados disponibilizados pela CMO, que podem contribuir para o entendimento do relacionamento dos partidos durante os anos 2000. Além de contribuir também para a ampliação do melhor relacionamento político do Poder Legislativo com o Poder Executivo e o Ministério da Fazenda, a CMO coordena os procedimentos decisórios que são votados no plenário do Senado. Por sua vez, a ausência de reuniões também evidencia a importância das relatorias como importantes posições estratégicas para a coordenação dos trabalhos no Poder Legislativo. Entre 2006 e 2010, observa-se que o comportamento dos partidos na CMO foi orientado em grande medida pela necessidade de organização e de maximização de suas preferências para o exercício do voto. Nesse sentido, os partidos se organizaram e se apresentaram de acordo com suas estratégias de orientação para o voto. Dessa forma, o perfil dos partidos está correlacionado com as estratégias adotadas *a priori* para o processo decisório. As estratégias de agrupamento dos partidos são construídas diante das determinantes regimentais de proporcionalidade dentro da CMO composta por parlamentares do Senado e da Câmara. Nesse caso, um único partido pode ter duas estratégias de orientação para o voto na CMO. Tal comportamento advém da

necessidade de maximização das preferências dos partidos dentro da lógica institucional de cada casa representativa.

Na Seção 6, “As Medidas Provisórias de Auxílio Financeiro entre 2006 e 2010”, as MPs de Auxílio Financeiro são analisadas de acordo com a base teórica apresentada nas seções anteriores. Além das dificuldades de fiscalização e controle orçamentário, destaca-se a importância da substituição tributária do ICMS pelo IVA. O poder de orientação decisória do Senado é analisado diante da importante atuação dos senadores na produção de PLVs e de emendas nas propostas de MPs emitidas pelo Poder Executivo.

De forma geral, ressalta-se a importância de um instrumento único de contabilização e análise do ICMS que garanta a uniformidade e uma base sólida para as discussões acerca do IVA. Considera-se que, desde os anos 60, tal dificuldade também é encontrada em países como os Estados Unidos da América (EUA) e a Inglaterra. O levantamento de dados uniformes e a análise do ICMS pela Receita Federal ainda não é uma realidade porque o Governo Federal depende de informações das secretarias de fazenda estaduais.

Como mencionado anteriormente, após 2003, há um aumento sensível das exportações brasileiras e da demanda por recursos adicionais por parte dos entes federados mais exportadores e desenvolvidos. Nesse sentido, a disputa sobre auxílios financeiros para compensação dos Estados e Municípios exportadores está se tornando cada vez mais acirrada, pois a demanda por investimentos e infraestrutura pressiona o crescimento das exportações dos entes federados mais exportadores. A existência de um contexto de renegociação dos mecanismos e critérios de compensação não favorece os estados menos desenvolvidos que dependem em grande medida dos repasses federais. Há problemas inerentes às grandes metrópoles mais desenvolvidas, como São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba e Rio de Janeiro, por exemplo. Essas metrópoles tendem a produzir balança comercial negativa, com inchaço do setor de serviços e grande demanda por políticas públicas.

Observa-se também, na Seção 6, a importância de fatores como tempo de tramitação e de expectativa de crescimento tributário nas esferas Federais e estaduais, sendo a esfera municipal ainda pouco contemplada no processo decisório. Acordos são feitos com a utilização de receitas municipais advindas do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI). Como entes federados, os municípios ainda carecem de maior representação no Poder Legislativo. A análise possibilita o entendimento acerca da complexidade do processo decisório sobre o auxílio financeiro. Tal complexidade que transpassa diferentes tempos e espaços institucionais. Dessa forma, as relações políticas entre Senado e Câmara sobre temas

financeiros como, por exemplo, os auxílios financeiros, reverberam na Presidência da República, no Ministério da Fazenda, no CONFAZ e nas Governadorias.

Conclui-se, na Seção 7, que o arranjo federativo representativo brasileiro é viável para a manutenção das contas públicas, favorecendo inclusive o aumento da arrecadação de importantes tributos como o ICMS através de acordos de acomodação federativa que impedem a aprovação de um modelo simplificado como o IVA. O modelo de arrecadação vigente do ICMS é confuso porque estadualizou a tributação de um imposto que deveria ser de jurisdição estrita do Governo Federal.

Não contestando o modelo de ICMS vigente, o Poder Executivo pode estabelecer importantes políticas públicas nacionais, porque detém poderes constitucionais privilegiados sobre as questões orçamentárias, favorecendo-se das regras internas e dos partidos no Poder Legislativo que garantem legitimidade para as suas políticas.

No Poder Legislativo, partidos e lideranças promovem políticas nacionais através de iniciativas do Poder Executivo. No caso das compensações financeiras para os entes federados exportadores, o Poder Executivo está sendo constrangido para emitir MPs, que chegam a ser substituídas por PLVs pelo CN. Nesse sentido, os governadores são representados através do CONFAZ e da CMO, que pressionam o Poder Executivo para emitir MPs de Auxílio Financeiro, sem a existência de obrigação constitucional para a compensação das exportações. Entre 2006 e 2010, o Senado foi um importante *locus* decisório para a autonomia do Poder Legislativo e para a garantia de importantes políticas nacionais através de acordos de acomodação dos interesses federativos em torno das disputas entre Governo Federal e governadores. No Senado, os partidos e as lideranças apresentam-se como importantes elementos para a busca de soluções para os conflitos financeiros existentes entre o Poder Executivo e os governadores, que ainda não produziram um acordo em torno de uma LC que regulamente o FEX e também do IVA.

## 2 ORIGENS, CONCEITOS E DEFINIÇÕES ADVINDAS DO FEDERALISMO

Quando os economistas passaram a olhar o federalismo sob o prisma da racionalidade econômica, o que ocorreu por volta de 1950, as federações já existiam. Mudar tradições políticas e alterar pactos constitucionais é um processo lento e difícil. Assim, pode-se dizer que o federalismo fiscal procura estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência econômica que orientem os ajustes na organização das federações, à medida que o processo político permita tais alterações. (MENDES, 2005, p. 423).

Analisar o comportamento do Senado brasileiro requer o entendimento dos pressupostos que deram base a sua existência. No decorrer dos séculos XIX e XX, o Senado, além de se constituir como uma instância de poder decisório reservado às elites constituídas no poder, assumiu a função de coordenação dos conflitos interestaduais a partir do princípio da igualdade. Nesse sentido, o Estado brasileiro, com o objetivo de aumentar a eficiência governamental, adotou o princípio do federalismo com o objetivo de produzir a reunião de diversos Estados sobre a égide de um único centro de poder compartilhado, reservando a cada ente associado sua autonomia. Diante dessa concepção, é necessário fazer distinções entre outros três diferentes conceitos existentes em torno da forma federalista de governo, a saber: **confederação, federação e arranjo federativo.**

Diferentes Estados adotaram em seus arranjos representativos o federalismo, como são exemplos a Alemanha, a Argentina, a Austrália, o Brasil, o Canadá, os Emirados Árabes Unidos, a Índia, a Malásia, o México, a Nigéria, a Rússia, a Suíça e os Estados Unidos. A partir da metade do século XX, também se observa a utilização do federalismo em blocos econômicos como o Bloco da União Européia. No continente americano estão 7 países federativos, de um total de 25 federações no mundo, são eles: Brasil, Argentina e Venezuela, na América do Sul; Canadá, EUA e México, na América do Norte; e São Cristóvão e Nevis, no Caribe.

Os conceitos de federação e confederação surgiram do pensamento federalista, originado no século XIX. No conceito de federação, tem-se a necessidade de soberania da União. As federações possuem personalidade internacional sobre os entes federados e maior estabilidade nas relações de negociação. No conceito de confederação, a soberania não é transferida à União Federal. Normalmente, uma confederação é limitada a uma união feita a partir de um tratado de interesses comuns mais específicos de Estados soberanos. As confederações são instituídas para lidar com assuntos cruciais, que necessitam de relações mais instáveis e flexíveis, como defesa, relações exteriores, comércio internacional e união

monetária. São exemplos de confederações o Mercado do Cone Sul (MERCOSUL), a Organização das Nações Unidas (a ONU), a União Européia, a União Internacional de Telecomunicações e a Organização Mundial do Comércio (OMC). De certa forma, não há precisão na bibliografia (DEUTSCH et. al., 1957; RIKER, 1987; WHEARE, 1946) entre os termos **confederação** e **federação**. Na literatura sobre o federalismo (HODGINS, 1996; SABETTI, 1996; SCOTT, 1977), uma instituição, por exemplo, pode aparecer em diferentes estudos tanto como uma confederação como uma federação, por apresentar características mistas.

Para Dallari (1995, p. 215), o conceito do federalismo se fundamenta em 7 princípios:

- 1) O Estado Federal deve ser o único Estado diante dos demais entes federados, responsabilizando-se pelas relações internacionais.
- 2) A base jurídica do Estado Federal é a Constituição. Diferentemente dos tratados internacionais, os entes federados não têm a força requerida para manter unida uma federação ou promover a sua secessão.
- 3) Os entes federados possuem autonomia diante de políticas de seu interesse, não há contestação da soberania da União. Porém, existe possibilidade legal e procedimental para a proposição, formulação e implantação de políticas autônomas.
- 4) Distribuição de competências constitucionais entre União e unidades federadas. Todos devem estar submetidos a uma Constituição Federal que determina um conjunto específico de competências ou prerrogativas indispensáveis à administração Federal e Local.
- 5) Renda própria para cada esfera de governo poder exercitar sua autonomia diante do Governo Federal.
- 6) Poder político compartilhado entre União e unidades federadas. Neste ponto, o melhor é o modelo bicameral, em que o Senado representa igualmente em números de cadeiras os interesses das unidades federadas.
- 7) Cidadania federal que impeça qualquer tratamento desigual entre os entes federados, como a exigência de passaporte e outros instrumentos de controle e exclusão.

A teoria do federalismo foi criada como um instrumento de aprimoramento da democracia na América, porque o federalismo pode promover maior aproximação e contato direto entre governantes e governados. Além disso, o federalismo pode favorecer o aprimoramento do processo decisório ao promover maior integração através da interação das unidades federadas e a desconcentração de poder, transformando oposições naturais em relações solidárias mais duradouras.

No Brasil, o federalismo está correlacionado com outros importantes princípios constitucionais e regimentais que garantem a peculiaridade do seu processo decisório. O arranjo representativo brasileiro é primordialmente caracterizado por ser um sistema presidencialista de coalizões multipartidárias (ABRANCHES, 1988). As coalizões governistas acontecem dentro de um padrão de relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo onde a centralização decisória, os instrumentos constitucionais e regimentais e a atuação coordenada de partidos e lideranças, dentro de blocos ideológicos consistentes, garantem capacidade governativa ao Governo Federal (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; MENEGUELLO, 2003; SANTOS, 2003; SCHMITT, 2000). Nos últimos anos, além das características descritas, o bicameralismo e, particularmente, o Senado, podem ser considerados como elementos para uma produção legislativa robusta, nacional e coordenada (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004; ARAÚJO, 2009; ARRETCHE, 2010; LLANOS; NOLTE, 2006; NEIVA, 2004; entre outros).

O bicameralismo associado ao federalismo e as características específicas da representação senatorial contribuem para a coesão partidária e a manutenção de bases governistas dentro do Poder Legislativo, garantindo governabilidade e a implantação de importantes políticas nacionais. O fórum decisório privilegiado sobre as questões financeiras relativas às dívidas públicas dos entes federados garante ao Senado, em comparação com a Câmara, uma atuação diferenciada no processo decisório sobre auxílios financeiros para os Estados e Municípios exportadores. Diante desses assuntos, o Senado pode impor limites aos auxílios financeiros, exigindo o cumprimento do pacto fiscal e o pagamento das dívidas públicas. Este tema é primordial para o desenvolvimento desta tese.

Frente à necessidade de redefinir os antigos padrões de gestão, diferentes Estados aderem ao federalismo no século XX como uma forma de aprimorar seus procedimentos de negócio e seus processos decisórios. O federalismo, por um lado, pode criar o ambiente institucional necessário ao fortalecimento institucional porque unifica instituições menores, preservando as peculiaridades locais com certa autonomia. Por outro lado, o federalismo dificulta a formação de governos totalitários, assegurando oportunidades mais amplas de

participação no processo decisório institucional. Desse modo, a Federação passou a ser vista como um dos modelos mais favoráveis e adequados à defesa das liberdades individuais (DALLARI, 1995).

Nesse sentido, o federalismo pode ser definido como um conjunto de valores normativos e subjetivos que orientam a construção das federações. Em sua base está o princípio da igualdade federativa e a promessa da autonomia sem fragmentação. Observa-se que a origem dos escritos federalistas justificou-se através de um princípio civilizador e regulador das disputas acirradas pelo poder (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993). O termo **federalismo fiscal** pode ser entendido também como uma síntese de valores financeiros e tributários de caráter regulador entre os entes federados.

No caso do conceito **federação**, pode-se entendê-lo como um fenômeno descritivo, em que é possível observar o impacto dos valores existentes no federalismo. Fenômenos que variam em diferentes instituições, como a desigualdade entre os entes federados que pode se manifestar de diferentes formas. A descrição dos fenômenos provenientes da diversidade na unidade ou do compartilhamento de poder é fundamental para uma análise mais complexa do que aquela fundamentada apenas na análise dos valores do federalismo. Nesse sentido, o modelo fiscal federal manifesta os dilemas do federalismo fiscal. Porém, a utilização tanto do federalismo quanto da federação separadamente limita e reduz o caráter da análise.

Dessa maneira, se entende que o conceito de **arranjo federativo** envolve ambos os conceitos mencionados, na medida em que representa a institucionalização e a manifestação de ambos. Ou seja, através da observação do arranjo federativo é possível identificar a manifestação de elementos subjetivos constitutivos do federalismo, assim como a manifestação do jogo político oriundo da Constituição Federal. Portanto, a utilização do conceito **arranjo federativo fiscal** é a melhor forma de análise para este estudo.

Deve-se também atentar para o fato de que, em organizações federativas, as instituições podem adquirir maior legitimidade e autonomia política frente às novas demandas, existentes no contexto das instituições contemporâneas, assim como obter os recursos financeiros, humanos e estruturais necessários à manutenção de suas atividades e de seus serviços cotidianos dentro das crises provenientes da economia capitalista moderna (WEBER, 2006).

A concepção sobre a busca das instituições por alianças através da adesão federativa em função da necessidade de reestruturação institucional para a garantia de suas funções e necessidades cotidianas difere das concepções de Wheare (1946), Deusch (1957) e Riker (1987). De Wheare (1946) porque as condições militares, associadas com as questões

econômicas e as simpatias ideológicas, não podem ser entendidas como elementos constitutivos das opções pelo federalismo, mas, apenas, como elementos provenientes das estratégias adotadas pelas instituições em situações críticas. No caso de Deusch (1957), porque as associações ideológicas e econômicas compartilhadas entre as elites, apesar de não necessitarem de nenhuma condição militar ou diplomática, são elementos necessários para a eficácia do projeto federativo. Em Riker (1987), o federalismo é visto como a melhor técnica de centralização e de agregação de grandes áreas territoriais, feita através das elites constituídas e das autoridades governamentais, principalmente diante de negociações militares e tributárias, com vistas à manutenção da soberania federal e à autonomia das unidades federadas, distanciando-se dos fatores determinantes apontados anteriormente em relação às necessidades institucionais relacionadas às demandas sociais.

Nesse sentido, as três argumentações surgem como instrumentos estratégicos para a adesão federalista, como condições para o alcance do projeto federalista que supostamente limitaria os abusos do poder e o governo fracionado pelas disputas excessivas (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993). Porém, o argumento não explica o impulso necessário que as instituições precisam para, pelo menos, levar em consideração o projeto proposto pelo federalismo. Significa afirmar que tanto indivíduos quanto instituições podem optar entre as três opções estratégicas, porém, que não possuem disposição natural para a adesão a um projeto que pode limitar seu poder, ao retirar sua soberania através de uma federação, ou, pelo menos, parte dela, no caso de uma confederação.

Assim sendo, entende-se que a argumentação mais adequada estaria nas crises proporcionadas pelo capitalismo moderno, que impulsionaram as instituições a procurarem novas formas de sobrevivência diante do aumento da competitividade nacional e internacional. Por exemplo, o caso dos EUA, o primeiro país federativo (em 1787), que, diante de um contexto complexo de crescente competitividade e de necessidade de adaptação das instituições às constantes modificações necessárias aos novos padrões de negócios que as crises cíclicas já impunham naquele momento, adotou o federalismo (WEBER, 2006).

Este estudo analisará as relações políticas existentes no Senado brasileiro, a partir dos conceitos decorrentes do pensamento federalista, a saber: 1) o federalismo como um conjunto de propostas de valores subjetivos, éticos e morais, reguladores das disputas pelo poder. 2) O federalismo fiscal como uma assimetria das subjetividades envolvendo as diferentes formas de federalismo e o sistema financeiro. 3) A federação como um fenômeno empírico das concepções federalistas. 4) O sistema tributário federal como a manifestação das assimetrias federalistas e financeiras. 5) O arranjo federativo como um conceito dinâmico que

engloba tanto as subjetividades federalistas quanto as suas manifestações empíricas através do cotidiano das relações de poder nas instituições. 6) O arranjo federativo fiscal como um conceito que engloba as subjetividades e as manifestações federalistas e fiscais no cotidiano das disputas de poder nas instituições. Os instrumentos de persuasão, coerção e/ou incentivo propostos por de Wheare (1946), Deusch (1957) e Riker (1987), também serão levados em consideração.

Assim, este estudo aplicará esses conceitos no arranjo representativo brasileiro, particularmente no Senado. A subseção 2.1 apresentará o desenvolvimento do federalismo, através de sua evolução histórica, do modelo dualista para o modelo misto.

## **2.1 Centralização normativa e fiscalização falha no federalismo brasileiro**

No Brasil, após a queda do império em 1889, o federalismo seguiu formalmente o modelo estado-unidense. Porém, o federalismo brasileiro foi constituído por razões opostas ao do federalismo nos EUA. No caso brasileiro, o federalismo adquiriu importância devido à necessidade, dos entes federados, de obter maior autonomia em relação ao poder central, principalmente nas decisões políticas orçamentárias estabelecidas desde o período colonial.

De forma geral, observa-se que a ansiedade política pela busca por centralização no Executivo, em diferentes momentos históricos, oscila entre os governos regionais ou locais e o governo federal, que obtém sucessivos avanços centralizadores. Diferentes crises institucionais possibilitam a oscilação de um padrão centralizador e concentrador de políticas na figura do Estado, que, em momentos localizados, possibilita alguma ampliação da autonomia legislativa como forma de obter apoio e sustentação política federal. Entre 1930 e 1988, observam-se surtos de centralização decisória mediante golpes de Estado, que favorecem o Executivo Federal, ou de processos de “abertura” que reafirmaram o *status quo* dos governadores e Executivos Locais.

Diante desses impasses, os poderes legislativos foram mais, ou menos, privilegiados para fortalecer tanto o Governo Federal quanto os governadores, a depender do momento histórico e dos interesses em jogo. No Brasil, o Poder Legislativo pode se apresentar em diferentes momentos decisórios como colaborador, promotor, e, até, sustentador dos interesses existentes tanto no Executivo Federal quanto nos governos estaduais e municipais. Em períodos de maior liberdade representativa, o Legislativo é visto nas diferentes constituições como poder legislador, e, nos períodos autoritários, observa-se que lhe é

atribuída a denominação de Assembléia Nacional, termo reduzido, que se aproxima muito da noção de uma reunião de pessoas para um determinado fim específico e objetivo.

Deve-se atentar que o arranjo representativo brasileiro, desde sua origem, apresenta traços descentralizadores. As três principais características descentralizadoras desse período foram: 1) o poder metropolitano débil que apresentava grandes dificuldades de exercer uma administração centralizada, necessitando da cooperação do poder privado e de certa descentralização política; 2) o forte poder privado e oligárquico, centrado na grande propriedade de terra e na posse de escravos e 3) um conjunto de capitânicas debilmente unidas, em que o poder do vice-rei era, na prática, apenas nominal (CARVALHO, J., 1996b).

A primeira Constituição brasileira, de 1824, evidencia as fraquezas do arranjo político brasileiro. O governo era uma monarquia unitária e hereditária, concomitante à existência de quatro poderes, a saber: Legislativo, Executivo, Judiciário e Moderador. O Poder Moderador era exercido pelo Imperador, que era irresponsável, isto é, não respondia por seus atos judicialmente. O Estado adotava o catolicismo como religião oficial e uma série de direitos e garantias individuais (Artigo 179 da Constituição de 1824). A Constituição de 1824 define também quem deveria ser considerado cidadão brasileiro. As eleições eram censitárias, abertas e indiretas.

Destaca-se que o Imperador, através do Poder Moderador, nomeava os membros vitalícios do Conselho de Estado, os presidentes de província, as autoridades eclesiásticas da Igreja oficial e o Senado vitalício. Podia também nomear e suspender os magistrados do Poder Judiciário, assim como nomear e destituir os ministros do Poder Executivo, não respondendo por suas decisões perante qualquer um dos poderes. A Constituição de 1824, apesar de conservar muitos direitos e garantias individuais, foi desvirtuada pelo excessivo centralismo do imperador, que estava acima de qualquer instituição e também era, constitucionalmente, o primeiro representante da nação, seguido da Assembléia Geral (Câmara e Senado).

No império, as elites portuguesas acreditavam que a centralização era essencial para manter a precária unidade da antiga colônia e para preservar a ordem social. A Constituição de 1824 apresentou seus limites rapidamente para acomodar os interesses provinciais e também os liberais. As pressões políticas resultaram na abdicação do trono imperial por Dom Pedro I, em favor de seu filho ainda menor (Período Regencial). Em 1834, a introdução de maior autonomia provincial e as sucessivas tentativas para a criação de uma monarquia federal não tiveram êxito. A permissão da instalação de Assembléias legislativas provinciais e de critérios de repartição orçamentária não mudou a dinâmica centralizadora de funcionamento do arranjo brasileiro (CARVALHO, J., 1996a; REZENDE; AFONSO, 2002).

Os limites da autonomia provincial e os esforços de certos grupos políticos para aumentar a centralização imperial continuaram a ser fatores de instabilidade. Os esforços do imperador foram em direção das estratégias provinciais de associação aos interesses imperiais mediante uma centralização provincial ainda maior. Tal estratégia demonstra rapidamente seu sucesso, na Constituição de 1891, permitindo que os futuros entes federados contraíssem dívidas e convênios externos e que os governadores controlassem os mecanismos de controle orçamentário interno.

Nesse período, observa-se que, apesar das características formais monárquicas e centralizadoras, o cotidiano da administração imperial foi regido por uma alta margem de manobra política e econômica das elites provinciais. Do ponto de vista formal, a Constituição não trouxe novas idéias sobre participação e distribuição democrática do poder, porém, a estrutura de repartição de poder possibilitou um grande potencial de manobra às elites dominantes, no âmbito regional e local (DOLHNIKOFF, 2005). A hierarquia estabelecida no império permitia que as relações políticas e econômicas pudessem ser subvertidas no cotidiano da administração pública do Estado. Diante desse formato do arranjo institucional, a queda do império se tornou questão de tempo.

Nas décadas de 1880, diversas manobras republicanas obtiveram êxito ao implantar uma nova Constituição em 1891. Os principais pontos da Constituição de 1891 foram: 1) a abolição das instituições monárquicas; 2) o fim do cargo vitalício para o Senado; 3) o sistema presidencialista; 4) as eleições diretas e descobertas; 5) os mandatos de 4 anos para presidente, 9 anos para senadores e 3 anos para deputados federais e 6) o impedimento da reeleição para o Executivo. Os candidatos seriam escolhidos por homens maiores de 21 anos, à exceção de analfabetos, mendigos, soldados, mulheres e religiosos sujeitos ao voto de obediência. A Constituição de 1891 também adotou a denominação de Estado para as antigas províncias, que passaram a ter suas constituições hierarquicamente organizadas em relação à constituição federal e a ter voto direto para os seus respectivos Executivos.

Nomeou-se o Poder Legislativo, composto pelo Senado e pela Câmara dos Deputados, para o Congresso Nacional. A Igreja Católica deixou de ser a religião oficial do país. Além disso, constituiu-se a liberdade de associação e de reunião sem armas, o amplo direito de defesa, a abolição das penas de galés, banimento judicial e de morte.<sup>2</sup> Instituíram-se o *habeas-corpus* e as garantias de magistratura aos juízes federais, com a vitaliciedade, a

---

<sup>2</sup> As **penas de galés** eram punições que obrigavam os condenados a remar nas antigas embarcações denominadas **galés**. Depois, foram substituídas pelos trabalhos públicos forçados (nos quais os presos ficavam presos por correntes nos pés) (WEISZFLOG, 1998).

inamovibilidade e a irredutibilidade dos vencimentos. Observa-se que a Constituição de 1891 é caracterizada pela debilidade e enfraquecimento do Governo Federal e pelo fortalecimento do poder dos governadores.

Desde o império, a centralização favoreceu o Sudeste. Ademais, os ciclos do café, da cana-de-açúcar e da mineração também ocorreram nessa região, o que possibilitou um desenvolvimento com maior estabilidade e crescimento institucional. As demais regiões não produziram um desenvolvimento constante, atravessando crises que muitas vezes inviabilizaram o desenvolvimento local, causando o aumento da dependência junto à administração imperial. A concentração populacional também desencadeou a tendência de as regiões Sul e Sudeste defenderem o critério da proporcionalidade eleitoral, podendo, dessa forma, garantir a hegemonia sobre o processo decisório orçamentário.

A partir da influência da Constituição dos EUA, os constituintes de 1891 enumeraram os poderes da União, possibilitando que os restantes ficassem centralizados com os executivos estaduais. Os constituintes possibilitaram também o voto direto majoritário para o Executivo, o voto proporcional para a Câmara e a igualdade federativa para o Senado, e, também, a possibilidade de organização própria dos sistemas judicial e policial dos entes federados. Outro importante aspecto esteve na autonomia dos Municípios em relação ao Governo Federal e aos entes federados (CARVALHO, J., 1996a).

A instauração da federação permitiu a autonomia tributária para os entes federados, possibilitando a criação de tributos locais sobre as exportações. A medida beneficiou as regiões mais desenvolvidas, principalmente a de SP, que concentrava a maior parte do potencial exportador. Nesse período, é possível observar que, devido à existência de correção, a proporcionalidade da representação legislativa dos estados menos desenvolvidos era sobrerrepresentada no Congresso Nacional (SERRA; AFONSO, 1999). Apesar do maior peso populacional das regiões Sul (SU) e Sudeste (SE), as demais regiões eram favorecidas tanto no Senado, devido à regra da igualdade, quanto na Câmara, por causa do mecanismo de correção da proporcionalidade.

Outro fator de desequilíbrio de forças institucionais é o de que a Constituição de 1891 estabeleceu um arranjo federativo incongruente entre os três níveis de governo. As relações constitucionais estabelecidas entre os níveis de governo eram muito tênues, produzindo uma federação “isolada” das suas bases (SOUZA, 2001a, 2001b). Nesse momento, é possível observar que a estratégia provincial inicial estabelecia-se com êxito nas relações federais, produzindo uma federação de localidades administrativas pouco conectadas e soberanas, na medida em que poderiam contrair convênios e dívidas externas. Diversos

movimentos oposicionistas marcaram o período, assim como a ampliação dos gastos e da burocracia militar.

A Constituição de 1891 permitiu excessiva liberdade aos Estados, possibilitando que dez Estados atribuíssem ao chefe do Executivo Local o título de Presidente. Possibilitou também, a dezessete Estados, a falta de autorizações prévias do Congresso Nacional para celebração de convênios internacionais (NETTO, 1999). A criação da secretaria de relações exteriores pelo Estado do RS, governo que mais se aprofundou na autoconcessão de competências e no estabelecimento de requisitos legislativos, além dos limites constitucionais, como a possibilidade de nomeação do “Vice-presidente” do Estado pelo seu “Presidente”, é um exemplo sintomático. A Constituição de 1891 fazia menção apenas no seu Artigo 63 aos princípios constitucionais da União, às limitações pelos Estados-membros para a edição das constituições regionais e locais.

O fenômeno do crescimento da burocracia militar garante a consolidação de um estado republicano que estava sendo forjado politicamente através das primeiras manipulações políticas lideradas por Prudente de Moraes e Rui Barbosa no Legislativo e passa, assim como o comportamento centralizador imperial, a produzir, em contrapartida, a necessidade de militarização da vida, das concepções e do comportamento político no Brasil como estratégia de ascensão das elites políticas ao cenário político nacional. O discurso disciplinador político ideológico começa também a ganhar sentido para as trajetórias dos políticos regionais.

Entre 1891 e 1930, a República foi marcada pelo auge da economia primário-exportadora do café e pela preponderância de SP e MG contrastada com a fragilidade do governo federal, que não contabilizava a maioria dos tributos arrecadados nessas regiões, assim como não controlava as dívidas contraídas, principalmente por parte de SP (SERRA; AFONSO, 1999).

No Brasil, diversos fenômenos políticos e institucionais começam a se associar e a produzir o contexto institucional das primeiras décadas do século XX, como o desarranjo federal impulsionado pelo modelo centralizador formalista existente no processo decisório federal, a excessiva liberdade dos entes federados que formalizaram sua soberania, o processo crescente de militarização em diversas regiões e em esferas do cotidiano e o isolamento regional. Em 1891, o arranjo brasileiro é confederativo.

As diversas revoltas militares, que marcaram o início do século XX, impulsionaram a necessidade de modificações constitucionais. O poder federal é ampliado para a contenção das dívidas externas dos entes federados e para maior intervenção do Governo Federal sobre as

políticas sociais (CARVALHO, J., 1996a). Deve-se destacar que, nesse momento, o cotidiano social da população se constituía através dos provimentos públicos geridos através da contração de dívidas crescentes e do centralismo decisório estadual, exercido pelos governadores através da possibilidade de decreto e de nomeações constitucionais. Desse modo, trajetórias de ascensão institucional eram automaticamente associadas com a realidade e com os interesses regionais. Discursos, concepções políticas e econômicas, e a própria noção de identidade, se relacionam fortemente à realidade regional. As estruturas psicológicas e estruturais das populações locais e regionais favoreciam o *status quo* dos governadores.

Em 1930, diante de alguns impasses políticos, os militares assumiram o poder estabelecendo a presidência de Getúlio Vargas. O período foi marcado pela reafirmação da centralização política e administrativa do Governo Federal. Em 1934, apesar da existência de oposição (principalmente por parte de SP, com a Revolução Constitucionalista), promulga-se uma nova constituição, que incorpora mudanças ocorridas nos países mais desenvolvidos (tanto no liberalismo quanto no federalismo). A Constituição de 1934 é fortemente influenciada pela Constituição da República de Weimar, de 1934, que privilegiava o Poder Executivo nas relações federativas. A carta de 1934 estabeleceu uma séria de medidas, como o voto secreto e obrigatório para maiores de 18 anos, o voto feminino, a previsão da criação da Justiça do Trabalho, a criação da Justiça Eleitoral, a nacionalização das riquezas do subsolo e das quedas d'água do país. Além disso, determinou a nacionalização dos bancos e das empresas de seguros (que deveriam ter um percentual mínimo de empregados brasileiros), proibiu o trabalho infantil, determinou que a jornada de trabalho fosse de oito horas, bem como o repouso semanal obrigatório, as férias remuneradas, a indenização para trabalhadores demitidos sem justa causa, a assistência médica e dentária, a assistência remunerada para as trabalhadoras grávidas e a proibição da diferença de salário para um mesmo cargo de trabalho (por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil). A carta de 1934 também reduziu o prazo de aplicação de usucapião a um terço dos originais 30 anos.

Diferentemente da Constituição de 1891, a Constituição de 1934 previu diversas competências privativas entre União, Estados e Municípios. Observa-se que a Constituição de 1934 foi uma grande mistura de princípios liberais, autoritários e corporativistas, em que diferentes políticas e princípios convergem na produção de uma paralisia decisória. Nesta constituição, a ampliação autoritária dos interesses trabalhistas e dos interesses territoriais do Governo Federal coexiste com a possibilidade da emergência do conflito de terra e de propriedade privada. A adoção do Governo Federal como principal investidor para o desenvolvimento econômico e social coloca o Estado sobre um difícil contexto institucional,

em que dois objetivos claros estão em uma situação potencial de conflito: de um lado, a garantia do desenvolvimento por parte do Governo Federal, que depende de investimentos externos e das receitas agroexportadoras; de outro, a ampliação da democracia representativa federal diante de um arranjo ansioso por um processo de descentralização regional e local que amplie a centralização decisória principalmente nos níveis subnacionais. Deve-se destacar o papel primordial exercido por SP nesse período.

Nesse contexto, os avanços obtidos com a Constituição foram derrubados novamente pelos interesses regionais e locais, em decorrência da oposição feita por grupos tanto de esquerda, quanto de direita. A Constituição de 1934 foi substituída pela de 1937, que, apesar de manter a definição de República Federal, foi, na prática, um Estado de exceção que concentrou os poderes do Executivo e do Legislativo no Presidente da República. Além disso, estabeleceu eleições indiretas para Presidente (com mandato de seis anos), acabou com o liberalismo, admitiu a pena de morte, retirou o direito de greve e expurgou funcionários públicos que se opusessem ao regime. A partir de um novo surto de centralização no Executivo Federal, o Estado Novo manteve Getúlio Vargas, que governou com poderes ditatoriais até 1945.

O contexto internacional, após a Segunda Guerra, tornou o regime do Estado Novo insustentável. Nesse novo contexto, promulga-se uma nova Constituição que recoloca em ação o arranjo federativo como componente da política nacional, estabelecendo a possibilidade de partidos nacionais e de eleições em todos os níveis. Os direitos individuais e os ideais liberais representativos, assim como o fim da pena de morte, são restabelecidos. Essa Constituição de 1946 possibilitou a separação de poderes e forneceu instrumentos para transferências de recursos entre os três níveis de governo (CARVALHO, J., 1996a; REZENDE; AFONSO, 2002).

Após a Constituição de 1946, o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) se tornou o principal representante das receitas governamentais. Em 1951, representou 77% das receitas dos entes federados, em 1964 chegou a 90%. Neste mesmo ano, o valor do imposto significou 45% de todo o valor agregado entre Governo Federal, Estados e Municípios. No entanto, ocorre um problema crescente de distorção nas receitas governamentais:

[...] em que pese o programa 1º programa de ajuda federal consubstanciado no estabelecimento da distribuição de 10% do imposto sobre a renda, em partes iguais, conforme prescrevia o art. 15, excluídos os Municípios das capitais e condicionando 50% dos recursos a aplicações na área rural – coube, ao longo do tempo, a deterioração de suas finanças. Isto sem levar em consideração outra fonte de recursos municipais provenientes do excesso de

arrecadação estadual em sua área, o que lhes atribuía 30% do excesso sobre suas receitas. Este caminho revelou-se inócuo, uma vez que dificilmente foi cumprido. (OLIVEIRA, 1991, p. 37).

A estrutura tributária governamental já delineava certos avanços na estrutura da sociedade brasileira. O maior peso dos impostos móveis, como o IVC, e dos impostos sobre movimentações de mercadorias e finanças eram indicativos das transformações sociais a que o Brasil estava se submetendo. No caso dos impostos imóveis, como o Imposto Territorial Rural (ITR) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (o IPTU), a arrecadação é irrisória diante dos demais. Porém, deve-se destacar que o critério de partilha entre a União e os entes federados, através das cotas-partes era falho, sem poder redistributivo:

Este critério, além de transferir para os Municípios mais populosos parcelas inexpressivas de recursos, uma vez que não levava em conta o critério de população, atuava como estímulo à criação de outros que, obviamente, lutavam para participar do bolo, fragmentando ainda mais os recursos que lhes eram destinados. (OLIVEIRA, 1991, p. 37).

Diante desse contexto, as finanças públicas se deterioraram profundamente porque o crescimento da população urbana gerou um *boom* na demanda por serviços públicos nos grandes centros. Somente em 1961, com a Emenda Constitucional (EC) nº 5, foi feita uma tentativa para conter o problema, fortalecendo as receitas municipais. Para promover o aumento de receitas municipais, a emenda proporcionou ajuda federal de 10% do imposto de renda, 15% do imposto sobre o consumo e transferiu o imposto territorial e de transmissão de propriedades “intervivos” dos Estados para os Municípios. Porém, condicionou a aplicação desse repasse para as áreas rurais, neutralizando o propósito inicial. A EC nº 5 não alterou o critério de cota-parte dos entes federados, intensificando uma crise federativa:

Como a partir de 1962 a União – enfrentando sérios problemas de caixa, em decorrência da crise econômica – deixara de distribuir as cotas-partes com regularidade, o problema ganhou o terreno do implausível. Este se agravou ainda mais ao serem desconsiderados os 15% do imposto sobre o consumo para a distribuição de recursos em 62 e 63. Com o agravamento da crise não houve distribuição de recursos em 64 e, em 65, os Municípios receberam apenas 18% do que tinha direito e com bastante atraso. A reforma do sistema se apresentava inadiável também por esse ângulo. (OLIVEIRA, 1991, p. 38).

Deve-se ressaltar que a reforma tributária ocorrida em 1967 reside, hegemonicamente, sobre o imposto de renda, um indicativo da futura tendência de acumulação de capital na esfera privada. Permanecem as antigas concepções decisórias

orçamentárias centralizadas e fundamentadas na ausência de instituições de fiscalização entre as três esferas do Executivo. O que as mudanças de 1967 promovem é uma descentralização centralizada (OLIVEIRA, 1991). Não há responsabilidade fiscal, tão pouco há incentivos fiscais federais para a ação coordenada dos entes federados, que continuam a contrair dívidas e investimentos externos sem qualquer relação de responsabilidade fiscal com o Governo Federal. Nesse sentido, permanece o perfil confederativo do arranjo brasileiro.

O golpe militar ocorrido em 1964 limitou o processo de abertura política e a descentralização administrativa. Esse golpe produziu uma nova Constituição, em 1967, extinguindo as eleições para governadores e para presidente.

A Constituição de 1967 legaliza o regime militar e aumenta a influência do Poder Executivo sobre os demais poderes. O Governo Militar restabelece a hierarquia constitucional centralizadora. As emendas constitucionais passam a ser iniciativas únicas e exclusivas do Poder Executivo, ficando os demais poderes na condição de espectadores das aprovações das emendas (ou “pacotes”) emitidas pelo Presidente da República. O ITR passou a ser cobrado pela União, porém, a sua aplicação continuou a ser dos Municípios.

O plano de ação econômica, elaborado após a instalação do Governo Militar, foi implantado na tentativa de conter a inflação que chegava a 100% em 1964. Nos anos anteriores, o arranjo brasileiro pouco respondeu às necessidades de mudança institucional para o desenvolvimento societal. As poucas mudanças ocorridas produziram mais descoordenação federativa do que a ação unificada entre os entes federados. Nesse sentido, o modelo de desenvolvimento começa a ser projetado a partir da iniciativa privada. O crescente déficit público, a exacerbada expansão do crédito privado e os sucessivos aumentos de salários (acima dos padrões de produtividade), tornaram-se os principais elementos inflacionários da economia brasileira. Nesse contexto crítico, são criados o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional.

O modelo de reforma ocorrido na década de 60 se fundamentou na tributação sobre a propriedade e sobre o imposto de renda, e, apesar de o Estado realizar suas receitas mediante impostos sobre o fluxo de mercadorias e serviços, poucos mecanismos de fiscalização foram criados, (permanecem os poucos meios de fiscalização já existentes, tanto em relação às diferentes esferas do governo quanto em relação à iniciativa privada). Considerado o sistema de renda mais falho do período, o modelo de reforma não avaliou, de forma orgânica e hegemônica, os fluxos de produtos e finanças como elementos primordiais para o desenvolvimento. A soberania dos entes federados, que poderiam contrair dívidas e

financiamentos externos, sem incentivos e compensações para a ação federativa, garantiu a preponderância do caráter confederativo nas relações federativas.

O Banco Central e o Conselho Monetário Nacional, instituições recém-criadas, agem de maneira tímida, com atuações excessivamente mecanicistas e pouco coordenadas com os diversos setores da economia. Por exemplo, a política salarial do Governo fundamentou-se na deterioração dos salários (corrigidos muito abaixo dos índices inflacionários) e na contenção da dívida pública (com o corte de investimentos). Tais medidas foram adotadas sem nenhum mecanismo de compensação. O arranjo federativo responde de forma lenta e controversa tanto para a burocracia quanto para a sociedade. Certas medidas adotadas pelo Governo se repetem nas décadas seguintes:

A redução do déficit do Tesouro exigiu, por seu lado, a abertura de três frentes: corte nos gastos públicos, criação de um mecanismo de financiamento não inflacionário do déficit e aumento da carga tributária que, além de aumentar a captação de recursos da União, atuaria no sentido de conter a demanda por bens e serviços e, portanto, de combater a inflação em suas supostas raízes. (OLIVEIRA, 1991, p. 44).

No ambiente inflacionário existente no período de 1964 a 1966, a sensação de melhora econômica, a política tributária sobretaxou o imposto de renda, apesar de ter corrigido algumas distorções tributárias, e dificultou a política de emprego (porque impulsionou o desemprego estrutural quando aumentou excessivamente a arrecadação nesse setor de tributação). Além disso, após 1966, observa-se uma crescente depressão econômica que levou as médias e pequenas empresas à falência e alargou a capacidade ociosa das grandes empresas (OLIVEIRA, 1991).

Entre 1964 e 1968, o governo militar decretou cinco atos institucionais que centralizaram novamente diversos poderes no Poder Executivo, que passou a ter instrumentos para cassar políticos e cidadãos de oposição, marcar eleições para 1965, extinguir os partidos existentes, estabelecer o bipartidarismo, estabelecer eleições indiretas para os governos dos Estados, dar permissão para que os Governadores nomeassem prefeitos de capitais e de Municípios que significassem área de segurança nacional, fechar o Congresso, suspender garantias constitucionais e dar poder ao Executivo para legislar sobre todos os assuntos.

Observa-se que os impasses entre Executivo Federal e Governadores continuam a acontecer, na medida em que a estrutura do arranjo representativo não foi alterada de forma significativa no equilíbrio de relações. Além da constante usurpação do estado de direito representativo, tem-se a falta de preocupação clara na definição das competências federativas

entre os entes federados e o Governo Federal. Critérios de soberania e autonomia passam a ser desconsiderados em diversos momentos em favor dos anseios por maior centralização, que são vistos, supostamente, como uma forma de controle, seja ela federal, regional ou local. Destaca-se que o Executivo Federal possui controle direto somente sobre o orçamento de sua jurisdição burocrática. Na medida em que os repasses intergovernamentais são feitos, ele passa a depender da declaração contábil dos Estados, que, por sua vez, dependem dos Municípios.

A Constituição de 1966 derruba as alíquotas sobre os produtos interestaduais e prevê a criação de um fundo compensatório para as relações fiscais federativas. Na prática, a inexistência do Fundo de Compensação favorece os Estados mais desenvolvidos, que detêm também a possibilidade constitucional de adquirir empréstimos e investimentos externos. Diante desse formato, o arranjo brasileiro se aproxima da forma confederativa. A Constituição de 1966 também traz consigo a promessa de um governo civil.

Em 1969, ocorre um novo golpe militar. Os militares centralistas promulgam uma nova constituição. A carta de 1969 concentrou ainda mais o poder de decisão no Poder Executivo, conferindo ao Executivo somente o poder de legislar em matéria de segurança e **orçamento**. Essa carta estabeleceu eleições indiretas para presidente, permitiu o uso formal do federalismo em sua redação, estabeleceu a pena de morte para crimes de segurança nacional, restringiu o direito de greve do trabalhador, ampliou a Justiça Militar e abriu espaço para a decretação posterior de leis de censura e banimento. Porém, as relações existentes no arranjo não impediram o avanço da crise econômica, social e institucional.

Nesse período, também foram criadas as bases para uma intervenção executiva ampla sobre a sociedade brasileira. Porém, tal centralização manteve uma grande margem para a irresponsabilidade fiscal e orçamentária dos entes federados. Os diversos pacotes constituem concepções econômicas estritamente mecanicistas e localizadas, fundamentadas no pensamento econômico keynesiano, não coordenando os diferentes, complexos e crescentes setores econômicos da sociedade brasileira. A promoção de uma política organicista ampla e sustentável, tanto no Executivo quanto no Legislativo, capaz de impulsionar diferentes agentes econômicos em direção de um mesmo processo de desenvolvimento, ocorre, de certa forma, apenas após a Constituição de 1988, com o Plano Real.

As crises do petróleo e os sucessivos planos econômicos de estabilização inflacionária enfraquecem grandemente o *status quo* militar. Cria-se, novamente, o contexto para a centralização das relações federativas na figura dos governadores. Em 1988, após a

abertura política, promulga-se uma nova Constituição, que garante a instituição de eleições majoritárias em dois turnos (caso nenhum candidato consiga atingir a maioria dos votos válidos no primeiro turno), a implementação do Sistema Único de Saúde (o SUS), o voto facultativo para cidadãos entre 16 e 17 anos, a maior autonomia dos Municípios, o estabelecimento da função social da propriedade privada urbana, a garantia da demarcação de terras indígenas, a proibição da comercialização de sangue e seus derivados, a proteção ao meio ambiente, a garantia de aposentadoria para trabalhadores rurais sem contribuição com o Instituto Nacional do Seguro Social (o INSS) e o fim da censura (a emissoras de rádio e TV, filmes, peças de teatro, jornais e revistas, etc.).

Os novos instrumentos de descentralização favorecem, mais uma vez, os governadores. O poder de decreto permanece nas mãos dos governadores, assim como uma série de mecanismos centralizadores do processo decisório. O enfraquecimento do Governo Federal nesse momento fortalece ainda mais o *status quo* dos chefes dos Executivos estaduais.

Para autores como Souza (2001a, 2001b), o federalismo brasileiro serviu para acomodar diferentes e divergentes interesses políticos regionais e locais. Desde a Constituição de 1891, as ideias de descentralização e de autonomia federal promoveram diversos ciclos de alternância entre descentralização e centralização do poder. Tal característica ainda permaneceria na federação brasileira (AFONSO; SERRA, 1999; CARVALHO, J., 1996a; REZENDE; AFONSO, 2002).

Nos primeiros governos pós-Constituição de 1988, com o *status quo* fortalecido e com condições institucionais favoráveis, os governadores foram preponderantemente favorecidos no processo decisório. As bancadas dos Estados em diversos momentos estabeleceram coalizões para defender seus interesses, como exemplo, tem-se a manutenção do controle do ICMS, principal imposto das receitas estaduais. Governadores conduziram com frequência suas bancadas ao veto das propostas do Executivo Federal nos governos dos presidentes José Sarney, Fernando Collor e na maior parte do governo Itamar Franco (ABRUCIO; LOUREIRO, 2002a, 2002b).

Em meados dos anos 90, Figueiredo e Limongi (1995, 1999) contestam as afirmações de grande parte da literatura, defendendo que, apesar da existência de mecanismos descentralizadores e regionalistas, os partidos políticos, através de suas lideranças no processo legislativo, fortaleciam novamente o Executivo Federal. As regras decisórias internas, juntamente com o poder de veto das lideranças no plenário e nas comissões, permeavam o processo decisório favorecendo hegemonicamente o Poder Executivo Federal.

É nesse contexto que, em 1997, o Governo Federal aprova a reeleição, com a Emenda Constitucional (EC) nº 16, e as MPs nº 1.556-10 e nº 1.560-5, para a reestruturação das dívidas dos entes federados e o saneamento de bancos estaduais. Os R\$103 bilhões de incentivos fiscais foram importantes para o pacto federativo porque viabilizaram empréstimos federais mais baixos do que o mercado internacional (6% de juros ao ano, durante 30 anos). Pode-se considerar que as MPs foram a origem da impossibilidade dos entes federados adquirirem empréstimos e investimentos externos, ficando essa possibilidade reservada ao Governo Federal.

O Plano Real é digno de menção na medida em que estabelece um amplo número de medidas capazes de impulsionar o país a um novo patamar nas negociações federativas. O Legislativo e, particularmente, o Senado são atores fundamentais nesse processo, nos assuntos referentes à responsabilidade fiscal (LOUREIRO, 2001; LOUREIRO; ABRUCIO, 2004). Em 2001, é aprovada a Emenda nº 32, que limita o número de reedições de MPs, regulamentando melhor as relações entre Executivo e Legislativo.

Diante das crises ocorridas entre 1997 e 2003 e entre 2008 e 2009, o Brasil demonstra certa responsabilidade fiscal e dinâmica em suas políticas intervencionistas, contrastando as reformas institucionais com políticas sociais assistencialistas.

Após a Constituição de 1988, o arranjo brasileiro pode ser caracterizado como uma federação, na qual se torna evidente a coordenação de políticas entre Governo Federal e entes federados. Atualmente, sete pontos importantes do arranjo são: 1) monopólio Militar do Governo Federal; 2) tributos mais uniformes e definidos para cada esfera, mesmo diante da existência de duas formas de tributação (IVA e ICMS); 3) melhor definição de competências; 4) responsabilidade fiscal e, conseqüentemente, compromisso federativo fiscal; 5) coordenação sustentável de políticas, mesmo com certos impasses entre o Executivo Federal e os governadores; 6) sustentabilidade das regras partidárias eleitorais e 7) o maior entendimento entre Executivo Federal e governadores em relação às constituições anteriores.

Porém, três aspectos que ainda são de difícil entendimento entre as diferentes esferas do arranjo também devem ser destacados: 1) o papel de sustentação política exercida pelo Poder Legislativo tanto no plano federal quanto no regional e local; 2) o poder de decreto-lei dos governadores, que impõem determinantes ao cotidiano da burocracia sobre a sua jurisdição e 3) o reduto eleitoral da Câmara favorece os governadores, limitando as relações de entendimento e negociação no Poder Legislativo. Nesse ponto, distritos eleitorais além das jurisdições estaduais poderiam induzir a novas alianças dos partidos na Câmara em função de políticas mais amplas e efetivamente regionais.

Para Netto (1999), o federalismo brasileiro pós-constituição de 1988 ainda é caracterizado pela sua origem desagregadora, o que o difere do federalismo por agregação estado-unidense. A Constituição de 1988 não estabeleceu critérios e limites para o processo decisório interno das instituições representativas estaduais e locais. Observa-se, assim, por exemplo, a existência do decreto-lei nas constituições estaduais. Quando a Constituição Federal não estabelece os instrumentos e procedimentos necessários para a regulação dos poderes de agenda sobre o processo decisório, permite que o poder decorrente se manifeste como poder subordinado às constituições estaduais anteriores. Nesse caso, a argumentação é a de que a manifestação da liberdade política regional e local pode se limitar à reprodução dos padrões vigentes em constituições regionais anteriores. Em outras palavras, a estrutura já existia, só faltava a possibilidade constitucional para completar a sua arquitetura.

Durante os anos 90 e 2000, os seguidos processos junto ao Supremo Tribunal de Justiça (STJ) evidenciam certas práticas oriundas das constituições estaduais anteriores. Porém, o STJ age de forma a regular as relações federativas em diversos casos, como por exemplo, na apelação do Estado de SP, que foi obrigado a pagar créditos alimentícios devido ao funcionalismo público estadual em respeito à Constituição Federal (compatibilidade jurídica vertical); no impedimento da criação de 22 Municípios pelo Estado do AM; na inconstitucionalidade da concessão de subsídio mensal e vitalício para quem exercesse em substituição, em período superior a 6 meses, a Chefia do Executivo do Estado da Paraíba (PB); na inconstitucionalidade sobre imunidade processual dos vereadores do Pará e na inconstitucionalidade sobre matérias de direito trabalhista ao Estado de MG, que tentou assegurar a reposição salarial aos bancários das instituições financeiras estatais e o reajustamento salarial da administração pública indireta (NETTO, 1999).

Diferentemente da Constituição de 1891, que determinava a observação da jurisprudência dos EUA como orientação decisória ao STJ, a Constituição de 1988 é privilegiada porque possui a jurisprudência histórica brasileira como parâmetro para suas decisões, sejam elas mantenedoras ou transformadoras do *status quo* entre União e entes federados. Apesar de a jurisprudência internacional ser um importante referencial ao STJ, as decisões passam a ser pautadas também por importantes elementos do contexto decisório brasileiro.

Nesse sentido, deve-se atentar para um importante aspecto que está na antiga tendência de medidas centralizadoras, federais ou estaduais, que conferem soberania ao Executivo sobre o Legislativo. Uma tendência a ciclos de centralização que não viabilizam mecanismos autônomos de fiscalização capazes de conter o endividamento público e a

formulação de políticas coordenadas. Centralização que, diante de momentos críticos, se apresenta constantemente como “solo fértil” aos diversos instrumentos de intervenção sócio-econômica, produzindo depressão produtiva, com falência de pequenas e médias empresas, ociosidade produtiva das grandes empresas e alto nível desemprego estrutural.

Diferentemente do processo decisório estado-unidense, em que as decisões orçamentárias transpassam o Poder Legislativo como instituição formuladora e fiscalizadora, o processo decisório no Brasil é preponderantemente formulado, controlado e implementado pelo Poder Executivo diante das autorizações Legislativas, que, em grande medida, dependem das informações e da estrutura do Poder Executivo para exercer qualquer poder de fiscalização e controle.

Por sua vez, o Poder Executivo depende do cotidiano da administração do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, especificamente do desempenho das auditorias contábeis, que dependem da geração e dos repasses das planilhas contábeis dos 27 entes federados e dos 5.566 Municípios. Ademais, a estrutura centralizada e reduzida dificulta o trabalho de fiscalização e controle diante do imenso universo de entes federados, assim como as diversas políticas públicas financiadas pela União. Assim, a centralização decisória no Poder Executivo, apesar de todo o compromisso com o planejamento eficaz das políticas públicas, pode estar corroborando indiretamente para a manifestação de resultados governamentais ineficientes. Se a União não consegue medir o desempenho de suas políticas, não pode planejar e tão pouco obter resultados eficientes em suas propostas.

Nos anos 90 e 2000, durante a Constituição de 1988, com certa centralização decisória, o Poder Executivo coordenou suas ações juntamente com o Poder Legislativo, destacando o papel do Senado, produzindo um desenvolvimento robusto sem grandes retrocessos e com crescimento sustentável de suas políticas federativas que, diferentemente das Constituições anteriores, passaram a responder à altura das crises institucionais com medidas sustentáveis no longo prazo.

## **2.2 A relevância do federalismo brasileiro**

Para analisar a federação brasileira é necessário, primeiro, defini-la. Por sua vez, a definição do arranjo federativo brasileiro requer outros elementos referenciais. Isto é, são necessários diferentes características e diferentes critérios relevantes de análise para a definição do perfil do arranjo brasileiro, pois diferentes arranjos federativos contribuem para diferentes comportamentos entre os atores presentes no jogo político.

De forma geral, distinguem-se quatro aspectos importantes nas federações: 1) o grau de autonomia dos entes federados; 2) a estrutura constitucional; 3) o processo federativo e 4) a diversidade de políticas no jogo político. Ademais, deve-se atentar ainda para os diferentes graus existentes entre a unidade e a desunião, a homogeneidade e a diversidade (ELAZAR, 1987).

Os aspectos descritos e seus respectivos graus de intensidade podem ser analisados diante da dualidade entre o processo decisório e a busca por legitimação. Nesse sentido, a análise passa a se debruçar sobre as possibilidades de manutenção ou de mudança de orientação do pacto federativo. Nesse contexto, as estratégias políticas são construídas mediante um cálculo político que deve necessariamente levar em consideração a possibilidade de êxito político, seja em função da manutenção ou da mudança de acordos federativos.

Para Stepan (1999) existem três formas de barganha política no federalismo, são elas: 1) a barganha ampla e voluntária que permite a manutenção de autonomia, identidade e segurança dos entes federados (*coming together*); 2) o processo decisório parlamentar que propicia a união e a criação de um sistema federal multinacional (*holding together*) e 3) a união feita através da centralização e da coerção militar (*putting together*).

Faz-se necessário salientar que o primeiro processo descrito pelo autor aproxima-se muito das concepções clássicas e dualistas do federalismo em sua origem, diferentes do federalismo misto moderno observado no Brasil. Nesse sentido, destaca-se que, apesar de manter certas características clássicas, a federação brasileira é mais dinâmica e flexível do que o padrão clássico, confundindo-se com as características de *coming together* e, preponderantemente, de *putting together*, embora o Poder Legislativo, mesmo autorizativo, tenha um papel fundamental na formulação e na aplicação do orçamento público.

Argumenta-se que um arranjo federativo pode ser considerado mais eficiente mediante a sua capacidade de resposta aos dilemas sócio-institucionais apresentados às instituições sobre sua jurisdição. No entanto, por possibilitar a competição federativa, o federalismo permite o crescimento dos déficits governamentais, podendo ser ampliado quando é associado ao mecanismo de reeleição sem instrumentos de responsabilidade fiscal. Outro importante fator está na maior tendência aos acordos que promovam relações de negócio envolvendo a ampliação de receitas governamentais com o aumento da produtividade e com a redução dos custos de produção dos serviços. Nesse contexto, políticas voltadas à qualidade dos serviços são negociadas após os primeiros acordos, direcionados à retomada do crescimento e à sustentabilidade das instituições, podendo, inclusive, não se efetivarem.

A principal característica de um arranjo federativo está na capacidade de resposta aos dilemas existentes entre os entes federativos, a partir da utilização tanto de mecanismos de contrapeso clássicos quanto de mecanismos modernos de intervenção positiva. O principal problema a ser enfrentado em uma federação são os impasses em relação à competição desleal entre os entes federados. O Brasil contemporâneo demonstra aspectos interessantes de desenvolvimento, produzindo certos incentivos e mecanismos de compensação fiscais que garantem a manutenção do pacto federativo. O lado obscuro do arranjo brasileiro reside na necessidade de justificação orçamentária através da centralização no Poder Executivo e pouca fiscalização através de mecanismos clássicos por parte do Poder Legislativo.

Ressalta-se que, para este estudo, o Poder Executivo e o Poder Legislativo formam mecanismos de contrapeso, porque o primeiro detém o direito de iniciativa e, o segundo, o direito deliberativo privilegiado nas questões compensatórias. De fato, o enfrentamento entre as duas esferas não ocorre deliberadamente, havendo uma tendência cooperativa recíproca entre Poder Executivo e Senado Federal. Ambos promovem mudanças qualitativas evidentes para as propostas de compensação fiscal para os entes federados exportadores. Mesmo com os aspectos inconsistentes, que permitem o individualismo, o regionalismo e a ação descoordenada, pode-se considerar o arranjo brasileiro pós-constituição de 1988 como um caso de sucesso.

Dessa forma, entende-se que a análise do arranjo federativo brasileiro deve considerar: 1) os elementos de competitividade federativa, assim como seus possíveis mecanismos de concorrência desleal; 2) os elementos de concentração de recursos e de centralização decisória que contribuem para uma interação federativa sustentável; 3) as conflituosas ou confusas políticas públicas entre as esferas de governo; 4) os instrumentos capazes de subverter os princípios do federalismo e da autonomia dos entes federados em momentos críticos e 5) os incentivos e as estratégias políticas incentivadoras da interatividade positiva entre membros de uma federação.

De acordo com a literatura estudada, conclui-se que os cinco aspectos acima descritos são atualmente importantes elementos de análise política sobre os diferentes arranjos federativos existentes, principalmente na América.

### 3 OS PARTIDOS POLÍTICOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

O principal elemento da teoria federalista reside na importância de um arranjo federativo coibir a concentração de poder, sem necessariamente produzir paralisia decisória. Sendo assim, o papel e o formato das instituições representativas estariam na sua capacidade de promover constrangimentos à concentração de poder político, garantindo a autonomia dos entes federados e o funcionamento do processo decisório cotidiano das instituições representativas. A lógica da argumentação federalista está na produção da assimetria da representação política em diferentes níveis e esferas de governo, impedindo a soberania de um Estado sobre outro (ELAZAR, 1987; RIKER, 1987).

A relação direta existente entre o sistema federativo e o sistema partidário-eleitoral está na capacidade da descentralização do poder político através da possibilidade da representação. As diferentes distribuições da representação nos subsistemas regionais e locais, no caso brasileiro, garantem a representação dos interesses das suas respectivas jurisdições. O sistema partidário deveria condicionar tanto a estruturação interna dos partidos, e suas estratégias de competição, quanto a composição de suas respectivas representações eleitorais. Por sua vez, nas diferentes categorias de pleito, o eleitorado expressaria preferências partidárias distintas. Dessa forma, a competição partidária, a distribuição de preferências eleitorais e a organização dos partidos podem garantir a autonomia dos diferentes níveis e esferas de governo, descentralizando o poder político em um arranjo federativo (ROMA; BRAGA, 2002).

Para Riker (1987) e Elazar (1987), um sistema partidário-eleitoral ideal seria aquele capaz de produzir a maior desconcentração de poder dos cargos eletivos e a regionalização dos partidos políticos. O sistema partidário deveria funcionar como expressão máxima dos interesses locais, além de ser produto da integração das diversas comunidades. Para o sistema eleitoral, a questão estaria na capacidade de descentralização regional dos partidos em relação ao poder central. A concepção dualista desses autores reside na argumentação sobre a necessidade de reprodução das clivagens regionais das lideranças e das bases políticas. No caso brasileiro, deve se considerar ainda que a presença dos Municípios como entes federados pode produzir o efeito de uma “federação de localidades”. A concepção primordial desses autores fundamenta-se na incapacidade do sistema partidário produzir centralização.

Para eles, seriam observados, no arranjo brasileiro, baixos níveis de participação e de desconcentração de poder. Porém, devem ser destacadas as diferentes formas de análise existentes na bibliografia federalista, que relacionam as concepções majoritárias,

proporcionais e mistas com as abordagens internas e externas às instituições, atribuindo concepções axiológicas positivas ou negativas referentes à centralização e à descentralização. Nesse sentido, argumenta-se que diferentes países criaram diferentes arranjos que, por sua vez, produziram diferentes resultados diante de diferentes crises institucionais.

A importância dos estudos comparados reside na capacidade que têm de percepção das diferentes respostas institucionais encontradas para a manutenção da estabilidade decisória com certa possibilidade de mudança institucional, garantindo, assim, a manutenção e o desenvolvimento das atividades cotidianas das instituições. No arranjo brasileiro, autores como Figueiredo e Limongi (1999), Krause e Paiva (2002) e Pereira e Mueller (2003) atentam para o papel das lideranças partidárias que atuam em um complexo arranjo representativo, garantindo a estabilidade necessária para o desenvolvimento das relações federais. No arranjo representativo brasileiro, pode-se entender a importância das lideranças partidárias diante da necessidade de coordenação do processo decisório governamental com as demandas advindas do sistema partidário eleitoral.

De forma geral, diante das diferentes concepções sobre as federações, pode-se notar que a utilização dos princípios proporcionais e/ou majoritários distorce os resultados esperados pelos autores, independente de suas tendências. No Brasil, o fenômeno também ocorre.

Para autores como Lijphart (1991) e Linz (1994), o sistema presidencialista brasileiro seria um impeditivo à estabilidade decisória e à consolidação dos partidos políticos. Porém, no final dos anos 90, diversos estudos apontaram para o fato de que o presidencialismo, assim como as regras partidárias eleitorais, não levaria necessariamente à instabilidade decisória ou à fragmentação partidária. No processo decisório brasileiro pós-1988, os parlamentares brasileiros atuam de forma consistente, coesa e disciplinada em conformidade com a indicação de seus respectivos líderes partidários (AMORIN NETO; SANTOS, 2001; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; MENEGUELLO, 1998; PEREIRA; MUELLER, 2003).

O presidencialismo, particularmente, também não poderia ser entendido como o único fator de enfraquecimento dos partidos (MAINWARING, 1997; MENEGUELLO, 1998; NOHLEN, 1998; NOLTE, 1999; SARTORI, 1997; THIBAUT, 1996). Diferentes autores, a partir de seus respectivos pontos de vista, atribuem diversos efeitos negativos ao complexo arranjo federativo em vigor, que agrega: o presidencialismo, o multipartidarismo, a coexistência de princípios proporcionais e majoritários, a coincidência da base de voto com as jurisdições administrativas, o complexo cálculo da representação dos partidos nas coligações

eleitorais, a ausência de barreiras aos partidos locais no plano federal e a coexistência do sistema partidário com os subsistemas regionais e locais.

Para Ames (2003) e Mainwaring (1999), o sistema partidário brasileiro é altamente fragmentado e facilita um elevado índice de indisciplina partidária. Para os autores, a ausência de disciplina partidária enfraquece os partidos. Nesse sentido, a indisciplina e a fragmentação partidária são explicadas como resultados diretos das regras eleitorais que dificultam o desenvolvimento da democracia (DOWNS, 1957; MAYHEW, 1974).

Para Krause e Paiva (2002) e Figueiredo e Limongi (1999), a importância das lideranças partidárias reside em suas atuações no processo decisório parlamentar, garantindo a capacidade governativa necessária ao Executivo Federal. No entanto, os autores adotam a Câmara como objeto de estudo, diferentemente deste trabalho, que aborda a atuação das lideranças do Senado sobre o processo decisório, garantindo certa estabilidade e as mudanças necessárias para o desenvolvimento das instituições. Nesse sentido, devem ser consideradas também as especificidades do Senado e seus paradigmas como Câmara Alta no Brasil.

A igualdade pura adotada no Senado brasileiro, que estabelece que cada ente federado possua três cadeiras, gera insatisfação nos entes federados mais populosos. A criação indiscriminada de entes federados pobres e pouco populosos também é um dos resultados da adoção pura do princípio da igualdade, sobrerrepresentando as regiões mais pobres no arranjo federativo. Nesse sentido, criou-se a desigualdade representativa regional pelo princípio da igualdade federativa do Senado. Para Silva Júnior (2006, p. 58):

Desigualdade Federativa é um estado de coisas que se manifesta no mundo real e está presente em todas as federações. Dessa forma, não é um princípio, mas uma característica inerente deste tipo de arranjo federativo. A manifestação da desigualdade federativa gera interesses e preferências que têm o potencial de se transformar em objetos de negociação entre os entes subnacionais e destes com o governo central, principalmente pelo fato das desigualdades não serem um fenômeno estático.

Para o autor, o papel das desigualdades na explicação do funcionamento e manutenção das federações concentra-se na argumentação de que:

[...] as desigualdades, como objeto de negociação, configuram-se mais em um elemento gerador de impasses do que um fenômeno capaz de gerar decisões, nesse sentido, mais do que a possibilidade de veto, as desigualdades têm o potencial de produzir situações de não-acordo ou de colapso nas negociações, o que acaba por manter a estrutura constitucional estabelecida anteriormente. Isso por si só contribui para a manutenção do *status quo* das federações. (SILVA JÚNIOR, 2006, p. 58).

De acordo com as concepções do autor, quanto maiores forem as desigualdades federativas, menores ou mais lentas serão as respostas institucionais em situações institucionais críticas.

No caso brasileiro, deve se considerar ainda que, de forma geral, pelo princípio da proporcionalidade parcial, obtida pela fórmula *D'Hondt*,<sup>3</sup> os Estados mais ricos e populosos concentram maior peso no processo decisório da Câmara. Em um processo decisório bicameral, tais distorções contribuem para a lentidão das decisões no Legislativo, aumentando os custos de negociação. Observa-se, portanto, diferentes paradigmas institucionais, tanto no Senado quanto na Câmara, diante da necessidade de resposta decisória a diversos dilemas que extrapolam o cotidiano legislativo.

Podemos considerar três importantes variáveis eleitorais para a compreensão do comportamento partidário eleitoral. A primeira variável é a **magnitude dos distritos**, termo que designa a quantidade de cadeiras que a legislação atribui a cada circunscrição eleitoral. O segundo atributo dos sistemas eleitorais é a **estrutura do voto**, que determina o grau de liberdade dos eleitores em relação à oferta de candidatos e partidos em uma eleição. A terceira variável que distingue os sistemas eleitorais é a **fórmula eleitoral**, aspecto que trata diretamente do princípio de representação adotado (SCHMITT, CARNEIRO, KUSCHNIR, 1999).

Segundo Schmitt, Carneiro e Kuschnir (1999), no caso brasileiro, a elevada magnitude de alguns distritos eleitorais (grandes Estados) aumenta as chances eleitorais das pequenas legendas. A estrutura uninominal do voto, por sua vez, teria duas consequências: a individualização das campanhas eleitorais e a anulação do efeito psicológico sobre o eleitorado, que vota prioritariamente em candidatos e não em partidos. Em período eleitoral, o sistema de lista aberta produz campanhas altamente individualizadas e com intensa competição intrapartidária, transformando os partidos brasileiros em uma confederação de candidatos (NICOLAU; SCHMITT, 1995).

De acordo com a segunda variável, Schmitt, Carneiro e Kuschnir (1999), enfatizam que a estrutura do voto no sistema eleitoral brasileiro opera de modo ordinal. Nela, a disputa direta entre candidatos registrados por uma mesma organização produz indubitavelmente

---

<sup>3</sup> Método para alocar a distribuição de deputados e outros representantes eleitos na composição de órgãos de natureza colegial. Matematicamente, o método pode ser representado pela fórmula  $V/(S + 1)$ , em que  $V$  corresponde ao número total de votos apurados para a lista e  $S$  ao número de lugares já colocados na lista.

estratégias de campanhas individualistas. Uma distorção, agravada pelo modo através do qual os partidos políticos elaboram as suas listas de candidatos, relaciona-se ao fato de:

As listas de candidatos apresentadas pelos partidos ao eleitorado não são previamente submetidas a nenhum tipo de ordenamento ou hierarquização. O voto é dado diretamente aos candidatos individuais (ainda que seja possível votar apenas nas legendas partidárias). O eleitor vota uma única vez, ou em um candidato ou diretamente em um partido. Os parlamentares eleitos por cada lista serão aqueles mais votados individualmente, tantos quantos o partido tiver direito. Essa modalidade de voto preferencial introduz na representação proporcional uma estrutura ordinal, de tal modo que a definição dos eleitos por cada partido passa a obedecer a uma lógica majoritária de competição. (SCHMITT; CARNEIRO; KUSCHNIR, 1999, p. 3).

Ao pensar a terceira variável, ou seja, a fórmula eleitoral, Schmitt, Carneiro e Kuschnir (1999), apontam que o sistema passa a favorecer os grandes partidos quando, por um procedimento de conversão de votos em cadeiras, favorece mecanicamente os grandes partidos (por conta da fórmula *D'Hondt*) e desfavorece a consolidação de reputações partidárias (devido ao voto uninominal). A permissão de coligações eleitorais soma-se à elevada magnitude média dos distritos eleitorais, atenuando as assimetrias da competição partidária.

Para o autor, **alianças** e **coligações eleitorais** devem ser diferenciadas das **coalizões parlamentares**, termo reservado para as associações entre partidos na sustentação ou na oposição congressional ao governo. Coalizões parlamentares são formadas após o momento eleitoral e estão direcionadas ao processo legislativo, estando também restritas ao nível das bancadas nacionais dos partidos, podendo não guardar qualquer semelhança com as combinações eleitorais.

As coligações eleitorais são originadas nos estados, variando enormemente nos 27 entes federados. As coligações (consistentes), dentro de um mesmo bloco ideológico, da esquerda ou da direita, representam cerca de 65,9% das coligações e as coligações (inconsistentes), que estão fora dos blocos ideológicos, transpassando a relação esquerda e direita, representam somente 15,5% das coligações. Diante do contexto partidário eleitoral contemporâneo, o PMDB é o partido que mais celebra coligações (SCHMITT, 1999, 2000).

A capacidade de celebrar coligações ou coalizões capazes de influenciar políticas de governo está intrinsecamente relacionada com a capilaridade dos partidos no plano nacional. Nesse sentido, além da possibilidade de conquistar o Poder Executivo e implementar políticas governamentais, quanto maior o peso representativo de um partido nos diferentes estados

brasileiros maior será o seu poder de barganha na formação de alianças eleitorais e governistas.

De acordo com Roma e Braga (2002), em relação ao arranjo federativo brasileiro pós-Constituição de 1988, pode-se destacar três importantes fatores de um processo de nacionalização dos partidos:

- 1) A diminuição da dispersão eleitoral da representação partidária nos entes federados com certa diferenciação no desempenho eleitoral dos partidos. Nas sucessivas eleições proporcionais, existe também uma tendência de concentração da força eleitoral em determinados entes federados. Os desempenhos dos partidos se assemelham nas diferentes categorias de pleito. Observa-se ainda certa constância no desempenho eleitoral dos grandes partidos, com 7 partidos obtendo 75% do eleitorado.
- 2) O avanço da representação eleitoral dos grandes partidos que conseguem agregar a maior parte das preferências dos eleitores em praticamente todos os entes federados. Observa-se o crescente aumento do número de entes federados em que as organizações partidárias são capazes de representar uma parcela expressiva do eleitorado. Destaca-se, em escala nacional, a existência do PMDB, do PFL/Democratas (DEM), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT), assim como a congruência do desempenho desses partidos nos diferentes pleitos para o Legislativo e os votos atribuídos pelo eleitorado.
- 3) O comportamento estratégico das lideranças partidárias na consumação de suas alianças eleitorais, em que a ação partidária estratégica das lideranças estaduais tende a seguir o padrão de comportamento das lideranças nacionais. Através de suas lideranças, os grandes partidos agem de forma coordenada e congruente, como se espera dos partidos nacionais.

A análise dos autores enfatiza o papel das lideranças partidárias e a anulação da fragmentação eleitoral na arena governamental. Para eles, uma importante atuação das lideranças partidárias está na coordenação programática congruente das estratégias institucionais com as estratégias eleitorais:

A ação partidária estratégica das lideranças estaduais tende a seguir o padrão de comportamento das lideranças nacionais. A formalização de coligações eleitorais demonstra uma ação orientada de acordo com o padrão nacional, o qual leva em consideração o ponto de vista ideológico. Os grandes partidos agem de forma coordenada e congruente, como um partido nacional, a despeito das rivalidades regionais e da autonomia decisória concedida aos diretórios estaduais. (ROMA; BRAGA, 2002, p. 60-61).

Um importante elemento a ser considerado no arranjo federalista brasileiro está na maior dificuldade de responsividade eleitoral (*accountability*) por parte dos entes federados de maior magnitude eleitoral, como SP, Rio de Janeiro (RJ), BA, MG, RS, PR e SC. Devido ao elevado número de partidos e candidatos, os eleitores encontram maiores problemas para identificar seus representantes e controlá-los eleitoralmente. Para os autores:

Na federação brasileira, a distribuição da representação política concentra-se em seis siglas partidárias. Essa distribuição da representação política pode estar dificultando a ocorrência de conflitos entre os governos dos distintos níveis regionais. A filiação partidária de governantes num mesmo partido constrange seu comportamento à medida que o programa do partido deve ser seguido por todos os filiados eleitos e que os filiados tendem a ter preferências políticas semelhantes. (ROMA; BRAGA, 2002, p. 75-76).

Os autores afirmam que, em parte, a centralização do poder obedece à lógica das regras partidárias eleitorais formais. Através de alianças na arena governamental e de coligações eleitorais que traduzem preferências similares, é possível produzir harmonia política nos diferentes níveis governamentais representativos. Devido à representação majoritária nos estados e municípios dos partidos que também estão coligados no governo federal, é possível observar um baixo nível de desarmonia partidária (ROMA; BRAGA, 2002).

Autores como Krause e Paiva (2002) afirmam a necessidade da consideração dos diferentes níveis representativos. Avaliando as esferas legislativas nacionais e estaduais, os autores atentam para quatro aspectos importantes para a análise do arranjo federativo brasileiro: 1) a convivência de um sistema nacional com os subsistemas regionais; 2) o poder Executivo como balizador da instabilidade da representação partidária; 3) a ineficiência de variáveis explicativas únicas para explicar as mudanças partidárias e a instabilidade das representações partidárias e 4) a importância da observação do comportamento das elites e lideranças partidárias.

A importância peculiar das lideranças partidárias está na diminuição dos custos de transação, colocando constrangimentos e estabelecendo uma base governativa para o

Executivo no Legislativo em um arranjo federativo complexo e confuso em relação às possibilidades de representação e trajetória políticas, advindas dos planos locais e regionais para o plano federal.

Atenta-se que o consenso sempre será precário em qualquer democracia, principalmente nas democracias federativas, constituindo-se como um elemento do cotidiano do processo decisório político. A estabilidade (tempo), a amplitude (tamanho) e o valor do consenso e da institucionalização de políticas alcançadas no decisório se entrecruzam nos diversos arranjos federativos, produzindo diferentes resultados (HUNTINGTON, 1968; MERKEL; SANDSCHNEIDER; SEGERT, 1996).

Desde o início da quinta república, a *intelligentsia* política de algumas importantes lideranças partidárias não pode ser desconsiderada. A habilidade política de coordenar as estratégias internas do processo decisório com as regras partidário-eleitorais é um importante elemento de ascensão e manutenção do *status quo* de partidos e personalidades do regional e local no plano federal. É possível observar que, inicialmente, as migrações partidárias foram um instrumento concreto de realocação dos parlamentares em diferentes partidos na busca de melhores posições políticas no processo decisório.

Após a Constituição de 1988, o PMDB, com suas disputas internas, e o PFL/DEM, com excessivas adesões, constituem os elementos primordiais das movimentações partidárias. Pequenos partidos eram usados para atenuar conflitos políticos locais diante de lideranças que queriam se candidatar, porém, não encontravam espaços nos grandes partidos. Outro fator importante a ser considerado passou a ser a necessidade dos partidos regionais ganharem maiores fatias do eleitorado de outras regionais e de outras localidades, como estratégia para a sua nacionalização.

Um exemplo foi o pequeno Partido Social Democrático (PSD), fundado em 1987, que agrupou lideranças regionais conservadoras que não tinham expressão regional. O partido foi utilizado para servir às lideranças regionais, que não tinham espaço para se candidatar por outras legendas, e também para produzir alianças regionais que preservassem os conflitos locais. Obtinha-se, assim, o apoio das lideranças locais que não pertenciam ao partido do governo estadual por conta das disputas locais. Para ilustrar sua argumentação, Paiva e Krause (2002, p. 95) apresenta uma entrevista concedida pelo então secretário de governo do Estado de Goiás, Otoniel Machado, irmão do então governador Íris Resende Machado, afirmando que “O [PSD] foi organizado para ser co-irmão do PMDB”; as adesões ao PSD foram articuladas quando se percebeu que “o PMDB não tinha vaga na sua chapa para lançar todos os pretendentes” e que o PSD abrigou líderes que não tinham espaço no PMDB.

De outra forma, deve-se considerar que o PMDB e, posteriormente, o PFL produziram e, em alguma medida, enfrentaram os primeiros dilemas do arranjo federativo da quinta república. O PMDB foi o primeiro partido a estar submetido às necessidades de coordenação das estratégias nacionais diante das estratégias regionais, em grande escala em relação aos demais. Como um grande partido desde os anos 80, o dilema do PMDB esteve na difícil coordenação das estratégias de vitória eleitoral com as estratégias de sobrevivência política no processo decisório.

Mesmo se considerarmos as fragilidades das relações federativas e do orçamento público nos anos 80 e início dos anos 90, é possível entender o período como um estágio embrionário em que partidos e personalidades procuravam encontrar seu espaço e suas melhores oportunidades em um arranjo representativo muito diferente do período militar. Claramente, os pequenos partidos no plano nacional passam a refletir as dificuldades dos partidos regionais em produzir consenso interno em suas jurisdições.

Para Paiva e Krauser (2002), três fatores contribuem para a formação do perfil das lideranças partidárias pós-Constituição de 1988: 1) o impacto das eleições presidenciais sobre os partidos e o sistema partidário; 2) a ausência de proibições para a criação de novos partidos e 3) a estratégia dos parlamentares do PMDB, e depois do PFL, de filiação aos partidos já existentes. No caso do PMDB, é clara a crise de lideranças e a necessidade de modificação das regras partidárias internas centralizadoras, tanto nos diretórios nacionais quanto nos regionais, fortemente influenciados pelos respectivos Executivos de suas jurisdições. As insatisfações em relação às lideranças de Ulisses Guimarães, no Legislativo Federal, e Orestes Quécia, em São Paulo, são exemplos da centralização decisória dos partidos e suas limitações em produzir renovações internas.

A quinta república demonstra um desempenho diretamente proporcional ao desempenho dos partidos de governo e das bases governistas. Diante do fenômeno das migrações partidárias nos anos 90, podem-se distinguir quatro momentos específicos e importantes para o perfil partidário contemporâneo: 1) as migrações para o Partido da Reconstrução Nacional (PRN) em 1991; 2) as migrações para os partidos menores como estratégia parlamentar de sobrevivência, devido aos péssimos resultados do plano Collor e às sucessivas crises políticas entre 1992 e 1994; 3) as migrações para o PSDB, que articulou um novo plano econômico, produzindo expectativas políticas de êxito a partir do controle da inflação e 4) a partir de 1994, em decorrência do êxito do Plano Real, os partidos não alinhados ao Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) começam a dar apoio informal ao Governo Federal (KRAUSE; PAIVA, 2002).

Na quinta república, diante das migrações e do posicionamento das lideranças partidárias, é possível perceber, de certa forma, um processo de entendimento e aglutinação política dos partidos. Nesse novo contexto institucional, algumas experiências se apresentaram como aventuras tanto para os parlamentares da situação quanto aos da oposição, nos dois primeiros governos.

A criação de novos partidos permitiu a participação de determinados grupos políticos regionais no plano federal. A instabilidade dos partidos pode ser observada em quatro momentos específicos e importantes: 1) a saída do PRN devido ao descontentamento do Plano Collor; 2) as migrações advindas do PMDB entre 1991 e 1994; 3) o impacto das eleições presidenciais sobre o PSDB entre 1991 e 1994 e 4) a criação do Partido Progressista Renovador (PPR) em 1993, possibilitando a sobrevivência dos parlamentares que apoiaram os governos anteriores.

Entre 1994 e 1998, o arranjo partidário começa a assumir, de fato, um perfil mais semelhante com o perfil partidário atual. Nesse período, ocorrem outros cinco efeitos que merecem ser destacados: 1) as migrações para o PSDB, em decorrência dos efeitos positivos do Plano Real; 2) as migrações para o PFL, como tentativas de acomodação dos parlamentares do PPR e do Partido Progressista (PP); 3) as migrações que produziram um inchaço no PFL, com os políticos sem perfil ideológico; 4) a fusão do PPR e do PP, como uma estratégia dos parlamentares para obter maior peso decisório na base governista e 5) o PMDB preponderando na política regional (KRAUSE; PAIVA, 2002).

Apesar da ausência de constrangimentos para a ocorrência das migrações, há a necessidade de técnica na coordenação entre as diversas ideologias programáticas dos partidos e as diferentes possibilidades de escolha da trajetória institucional individual, para o êxito da sobrevivência ou a ascensão política no sistema representativo. Dito de outra forma, a técnica de coordenação deve objetivar a construção de políticas públicas com a obtenção de postos decisórios, indo além das dificuldades do cotidiano institucional, sem necessariamente desconsiderá-las.

Ambos os fatores coordenados constituem um importante capital político e econômico em potencial. O programa ideológico de um partido é importante para a manutenção ou a ampliação da parcela mais atenta dos eleitores, disposta a votar em determinados blocos ideológicos. A busca por postos decisórios na estrutura representativa não só possibilita a implantação ou o transpasse das políticas de governo como também permite a agregação da grande maioria dos eleitores desatentos aos demais ideológicos,

melhorando o desempenho eleitoral. A partir do aumento da visibilidade advinda do cargo representativo, é possível manter ou melhorar o desempenho eleitoral em eleições futuras.

De forma mais ampla, a argumentação pode ser encontrada na associação das diferentes abordagens feitas por Paiva e Krause (2002) e Schmitt (2000). As duas abordagens são capazes de subsidiar a demonstração de que o êxito de um programa político pode estar na articulação estratégica de aproximação, dentro de limites consensuais, dos parlamentares da base governista em um mesmo bloco ideológico, com temáticas e políticas importantes para os demais parlamentares de oposição.

Este estudo observa que os momentos de maior harmonia partidária, após a Constituição de 1988, destacados pelos autores, coincidem com a necessidade de mudança institucional e de maior estabilidade das relações federativas através de novos acordos orçamentários e fiscais, tanto nos anos 80 quanto nos anos 90. Sendo assim, a retroação do *status quo* institucional para os governadores ocorre apenas momentaneamente. A crise institucional, impulsionada pela degradação do orçamento público e pela possibilidade de paralisação das atividades institucionais cotidianas, forçam as diferentes representações partidárias a buscarem, gradualmente, um acordo federativo mais robusto do que o anterior. Mesmo que de forma momentânea e precária, os partidos, nos anos 90, produziram maior estabilidade política e financeira para o Governo Federal.

Dentro desse contexto, a subseção 3.1 apresentará o perfil dos partidos no Senado atribuído pela literatura, a coesão dos partidos na manutenção do pacto federativo e a estabilidade proporcionada ao processo decisório pelo bicameralismo, que diminui as divergências entre o Senado e a Câmara.

### **3.1 Os partidos políticos no Senado**

A observação da composição e do comportamento dos partidos políticos no Senado é importante porque contribui para o entendimento das atuações partidárias no Poder Legislativo. Por sua vez, o peso dos partidos políticos é um critério para a composição das instâncias internas do Poder Legislativo como Mesas Diretoras, Presidências e o número de cadeiras nas comissões.

Nas comissões, as regras e os acordos entre os partidos permitem certos ajustes para que o direito de representação dos pequenos partidos possa ser exercido. Nesse sentido, em alguns momentos, grandes partidos cedem cadeiras para que os menores possam participar, mesmo com pouco peso, do processo decisório existente nas comissões.

Dessa forma, para a compreensão do papel de orientação decisória do Senado, deve-se observar sua composição partidária, pois ela contribui para o entendimento do comportamento aliancista dos partidos e de suas lideranças, que estão submetidos às regras internas do Poder Legislativo. Entende-se que o processo decisório é afetado pela trajetória dos partidos e de suas lideranças no Poder Legislativo, já que podem alterar políticas e procedimentos de tomada de decisão.

No caso brasileiro pós-Constituição de 1988, há uma tendência dos partidos se organizarem em coalizões partidárias para otimizar suas preferências no Poder Legislativo (LAMOUNIER, 1988). O presidencialismo de coalizão foi a base do comportamento político do arranjo federativo representativo brasileiro. Para a maioria dos partidos, formar agrupamentos de sustentação no Poder Legislativo para a garantia de capacidade governativa do partido de governo no Poder Executivo, é uma importante estratégia para otimizar suas expectativas e objetivos políticos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Para Mezey (1983), o Poder Legislativo em democracias recentes é *locus* decisório das elites regionais, novas e tradicionais. Nas democracias contemporâneas, o Senado tornou-se fórum decisório privilegiado dos governadores regionais, substituindo as classes sociais tradicionais existentes antes do capitalismo ocidental. No Brasil atual, assim como em outras democracias federativas contemporâneas, o Senado é uma instância decisória privilegiada dos governos estaduais, caracterizados por serem elites políticas administrativas e representativas do serviço público.

Dessa forma, o Senado é comumente caracterizado pela sua formação conservadora e defensora da autonomia dos entes federados. A teoria do federalismo estabelece o Senado como a instância responsável pela defesa dos interesses dos entes federados contra a concentração de poder no chefe do Governo Federal (ARRETCHE, 2010). No federalismo, o Senado deve impedir que o Governo Federal usurpe a autonomia dos entes federados, garantindo a liberdade através da desconcentração do poder.

De acordo com Lemos e Ranincheski (2003), os senadores caracterizam-se pela trajetória advinda dos Estados e, em menor medida, de alguns setores do Governo Nacional, como os Ministérios e as empresas estatais. Diferentemente da Câmara, os senadores com mais de 50 anos chegam a somar 75% das cadeiras. Na teoria federalista, os senadores são profissionais políticos eleitos pelo voto majoritário, detendo maior conhecimento de governo e garantindo a qualidade das leis em sua revisão (MONEY; TSEBELIS, 1992). A teoria bicameral também prevê que os integrantes do Senado possuam idade mais avançada do que

os da Câmara dos Deputados, com uma média de 35 anos para os senadores contra 21 para os deputados.

Diante do perfil de formação acadêmica, o Senado é uma esfera elitista que concentra profissões tradicionais como empresários, advogados, engenheiros, e, nas duas últimas décadas, economistas, administradores e cientistas sociais. Um importante fator está na participação mais assídua de senadores acima dos 60 em importantes comissões como a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Especificamente a CCJ apresenta os maiores índices de participação dos senadores do PMDB e do PFL/DEM (LE MOS; RANINCHESKI, 2003).

No Brasil pós-Constituição de 1988, o comportamento dos partidos demonstra que a descrição ideal do Senado como instrumento de contrapeso não se sustenta por completo. Para Araújo (2009, p. 210), o Senado não é uma instância de veto incondicional nem um mero ratificador dos projetos que aprecia:

Senado, se comparado à Câmara, é uma arena mais propícia ao fluxo decisório, qualquer que seja a origem das propostas em deliberação. Devido ao processo eleitoral adotado para sua composição, o Senado é ocupado por um número efetivo menor e menos oscilante de partidos. Nesse aspecto, os senadores enfrentam menos problemas para organizar maiorias e fechar acordos. Além disso, a comparação das casas, baseada no peso dos blocos esquerda, centro e direita, mostrou que no Senado os partidos de centro têm bancadas percentualmente maiores que na Câmara. Esta, ao contrário, abre mais espaço para os extremos ideológicos e é, portanto, mais propícia a polarizações e entraves políticos.

Especificamente na interação do Poder Executivo com o Poder Legislativo, as bases governistas senatoriais assumem um perfil menos fragmentado e menos heterogêneo do que as da Câmara, apresentando uma composição mais atraente para o governo. Tal atratividade está no número menor de partidos e abrangência ideológica, sempre menor que a Câmara. Para o autor “[...] as bases políticas e institucionais do bicameralismo brasileiro fazem do Senado uma arena favorável à tomada de decisões – e não à obstrução política, como prenunciam alguns analistas” (ARAÚJO, 2009, p. 210).

As regras internas do Senado determinam o tamanho das bancadas, que, por sua vez, orientam o controle das coalizões partidárias. O papel de orientação decisória do Senado se fundamenta na coesão e nas interações de seus partidos e de suas lideranças com a Câmara:

O grau de domínio exercido pela parte senatorial da coalizão sobre os postos-chave da estrutura parlamentar reflete sua força política para

conformar a legislação a seu gosto, tornando mais previsíveis os resultados dos processos deliberativos. [...] A relação entre o tamanho da base e o grau de controle sobre os cargos é evidente. Nota-se que a perda de cargos importantes no Senado se deram nos governos Collor e Lula, coincidindo totalmente com as ocasiões em que o Executivo tinha bases minoritárias ou maiorias apertadas entre os senadores. [...] na formação das coalizões, os governos não podem menosprezar a dimensão bicameral dos acordos, ou seja, devem levar em conta a configuração partidária do Senado, a menos que queiram encarar perda de influência nas decisões senatoriais. (ARAÚJO, 2009, p. 211).

Para o autor, entre 1989 e 2007, mesmo em biênios críticos, a base governista atuaria em situação confortável, em posição igual ou melhor que na Câmara. Porém, a análise das MPs de Auxílio Financeiro para os Estados e Municípios exportadores demonstra diversas alterações no texto inicial produzido pelo Poder Executivo, e mesmo que todos os projetos tenham sido aprovados através da base governista, a relação participação-oposição forçou modificações e adaptações em diversos artigos e parágrafos. Por exemplo, a tentativa do Poder Executivo de descontar as parcelas de dívidas vincendas sem o consentimento dos Estados nunca foi aprovada.

Em termos estritamente numéricos, a coalizão acumulou prejuízo no Senado, relativamente a sua situação na Câmara: 42 e 45 cargos, respectivamente. Mas, no tocante aos cargos da Mesa, a desvantagem relativa da base governista no Senado se concentra, basicamente, na perda da primeira secretaria para a oposição. Feita essa ressalva, pode-se dizer que a situação do governo entre os senadores foi confortável: primeiro porque o cargo mais importante, o de presidente, foi igualmente dominado pelo governo nas duas casas; segundo, porque a Mesa Diretora do Senado, enquanto colegiado, é praticamente destituída de prerrogativas atinentes ao processo legislativo. Ao contrário do que ocorre na Câmara, onde a Mesa toma decisões colegiadas que afetam a agenda política do Congresso, as atribuições da Mesa no Senado são, em geral, administrativas. Inversamente, enquanto a presidente da Câmara divide poder com a Mesa, o Colégio de Líderes e os presidentes de comissões, no Senado, a presidência tem amplo espaço formal para conduzir a agenda da Casa de modo discricionário. (ARAÚJO, 2009, p. 213).

De acordo com Araújo (2009), entre 1989 e 2007, há uma relação diretamente proporcional entre o tamanho da coalizão governista e o controle das comissões do Senado, que variam especificamente de importância a depender da agenda do partido que esteve no Poder Executivo. Mais do que na Câmara, as coalizões governistas no Senado propiciaram um ambiente bastante favorável para o partido de governo.

No agregado, percebe-se que a política de coalizões do governo produz efeitos mais vantajosos no Senado. Em 12 dos 19 anos considerados, o

percentual de controle do governo sobre as vagas mais importantes no sistema comissional foi maior entre os senadores. Nos anos avaliados como positivos [+], com exceção de 2007, a base governista no Senado controlou inclusive as presidências consideradas essenciais: da CCJ e da CAE [...] ademais, os senadores atuaram quase sempre como agentes revisores – cujos interesses podem, por isso mesmo, ser atendidos por antecipação. Sendo assim, é possível compreender a imagem da Casa como instância decisória moderada e “ratificadora” dos acordos estabelecidos externamente. Parece claro que o comportamento (em geral) cooperativo do Senado resulta dos incentivos gerados por sua configuração político-partidária, que, por sua vez, decorre da modelagem institucional do sistema decisório e das estratégias levadas a cabo pelos governos que se sucederam, posteriormente Constituição de 1988. (ARAÚJO, 2009, p. 214-215).

Para o autor, é possível que o Senado ratifique acordos, revendo aspectos previamente acordados externamente ao Poder Legislativo. A análise das MPs de Auxílio Financeiro demonstra também a característica de ratificação e principalmente revisão dos acordos ocorridos entre o CONFAZ, Ministério da Fazenda e Poder Executivo. No entanto, sem a lógica processual e aliancista que os partidos possibilitam, não haveria grandes possibilidades para a construção da capacidade governativa necessária para a implantação de políticas do Poder Executivo em um arranjo representativo democrático.

O direito privilegiado do Poder Executivo de editar MPs orçamentárias e a centralização das regras internas no Poder Legislativo favorecem a construção de uma base governista em torno do partido que conquistar o Poder Executivo. Por sua vez, a conquista e a manutenção do Poder Executivo provêm das estratégias e programas dos partidos adotados na arena eleitoral. Alianças eleitorais não são parâmetros rígidos das alianças de governo, porém, possibilitam importantes instrumentos para a construção das estratégias partidárias em função de suas expectativas. O mais importante em relação às estratégias partidárias é que a aliança eleitoral entre o partido do Poder Executivo e um grande partido no Poder Legislativo fundamenta e garante ampla capacidade governativa aos governos nos anos 90 e 2000.

Miranda (2008) entende que a disciplina dos partidos brasileiros é estimulada pela forte delegação ao Executivo e às lideranças partidárias, que confere coesão comportamental aos partidos. A explicação da autora se fundamenta em três premissas: 1) a cadeia de delegação legislativa é influenciada pelos estímulos forjados na arena eleitoral; 2) esses estímulos e aqueles que advêm da arena organizacional partidária, combinados com o posicionamento frente ao governo, explicam parte da variação na disciplina dos partidos em cada uma das Casas legislativas; 3) entre as Casas, a variação está relacionada com as diferenças na delegação às lideranças.

Para Miranda (2008), na dinâmica eleitoral surgem estímulos que explicam tanto as alterações constitucionais e regimentais quanto a variação na disciplina partidária em cada uma das Casas legislativas. Dessa forma, enquanto a legislação eleitoral estimula o “paroquialismo”, a dinâmica das eleições incentiva uma atuação partidária mais concertada nas arenas eleitoral e parlamentar.

Miranda (2008), depois de observar o comportamento dos partidos na Câmara e no Senado Federal entre 1991 e 2007, enfatiza que a dinâmica eleitoral influencia o processo decisório interno do Poder Legislativo em dois aspectos importantes. Primeiro, no Poder Legislativo há o fortalecimento dos partidos, especificamente daqueles que participam eficientemente e reiteradamente das eleições presidenciais e que influenciam o desempenho dos partidos nas eleições congressuais. Segundo, há um novo padrão nas relações do Poder Executivo com o Poder Legislativo, onde é possível observar a evolução da estrutura de delegação legislativa, a partir dos estímulos forjados na arena eleitoral. Os partidos, em ambos os poderes, maximizam suas preferências, fortalecendo as duas esferas representativas.

Independente de quais variáveis agem sobre o comportamento dos partidos no Poder Legislativo, diversos estudos comprovam a atuação coesa e nacional dos partidos (ARRETCHE, 2010; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; NICOLAU, 2004; SCHMITT, 2000) e de forma mais intensa no Senado (ARAÚJO, 2009; ARRETCHE, 2010; MIRANDA, 2008). Diante da literatura demonstrada, o Senado pode ser entendido como uma instância coesa em que os partidos contribuem para a aprovação de importantes políticas nacionais. A análise das MPs sobre Auxílio Financeiro demonstrará que o Senado também zela pelo pacto federativo e pelo respeito à autonomia dos entes federados, impondo restrições ao Poder Executivo.

Em um estudo comparado entre 32 países federalistas, Arretche (2010) argumenta que as regras clássicas que equiparam o federalismo com a Câmara Alta e o Poder de veto subnacional podem ser questionadas. Para a autora, as evidências sugerem que o Senado pode ser mais propenso às mudanças constitucionais do que a teoria federalista afirma. Países com grandes constituições tendem a ter Senados fortes e atuantes, por sua vez, há uma maior tendência dos entes federados pressionarem suas bases por um maior número de emendas, sempre considerando que existe um número pequeno de emendas favoráveis a eles no processo decisório. Nesse contexto, haveria uma maior propensão à produção e à aprovação de emendas constitucionais. Porém, no caso de países como o Brasil, em que o Senado não detém o poder de iniciativa, a tendência à mudança constitucional seria reduzida. Para Arretche (2010) e Araújo (2009), o bicameralismo possibilita maior estabilidade institucional para a implantação de políticas nacionais.

No entanto, para que o Poder Executivo aprove políticas nacionais, os partidos devem impedir as emendas regionalistas e promover uma base de sustentação política para suas ações. Para Arretche (2010), o Brasil tem um Senado forte, um bicameralismo simétrico e uma alta taxa de emendas constitucionais, que são limitadas pela ação coesa e nacional dos partidos e de suas lideranças. Nesse sentido, os partidos, através das regras regimentais e associativas internas, promovem coesão, políticas nacionais e base de sustentação para o Poder Executivo, limitando o individualismo e as emendas estadualistas. A análise das MPs sobre Auxílios Financeiros demonstra ainda que os partidos impõem limites às ações estadualistas, por exemplo, impedindo que parlamentares levem ao Supremo Tribunal Federal (STF) questões embutidas no pacto federativo fiscal.

### **3.2 Bicameralismo e estabilidade no processo decisório da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

A observação dos efeitos do bicameralismo é um elemento importante para o entendimento do comportamento parlamentar e de seus desdobramentos para o processo decisório. Dessa forma, discute-se nesta Subseção a força do bicameralismo no Brasil (ANASTÁSIA; MELO; SANTOS, 2004; BACKES, 1997; LLANOS; NOLTE, 2006; MAINWARING, 2001; STEPAN, 1999).

O bicameralismo consiste na estruturação do processo decisório a partir de duas assembleias distintas e autônomas. A Inglaterra produziu a versão moderna do bicameralismo e os EUA a adaptaram para o federalismo na América (PATTERSON; MUGHAN, 1999; TSEBELIS; MONEY, 1997).

A princípio, o Senado, como Câmara Alta, foi instituído para limitar o poder das maiorias e impedir o exercício da tirania. Porém, a existência do Senado pode também favorecer a qualidade da legislação, o aumento da estabilidade das decisões políticas e o incremento da representação de interesses (LIJPHART, 2003; PATTERSON; MUGHAN, 1999; TSEBELIS; MONEY, 1997).

Para Tsebelis e Money (1997), o bicameralismo pode ser analisado a partir de sua eficiência e de sua função política. A eficiência reside no esforço das duas esferas decisórias em promover acordos e melhores soluções de problemas. Comparado aos modelos unicamerais, o bicameralismo amplia o leque de experiências e de pontos de vista dos parlamentares, possibilita a apreciação reiterada das matérias, com idas e voltas dos projetos entre as casas, e estende o tempo de deliberação para o amadurecimento das ideias

parlamentares, criando condições favoráveis para um processo decisório mais informado e menos sujeito a equívocos.

Nessa concepção, o bicameralismo tenderia a produzir pontos ótimos de Pareto, promovendo políticas de governo e considerando também os interesses minoritários da melhor forma possível. Sendo assim, o bicameralismo promove um processo decisório com a melhor qualidade possível, dentro das possibilidades dadas pelos interesses políticos em jogo (ARAÚJO, 2009).

Para Tsebelis e Money (1997), a existência do Senado tende a promover maior cooperação da Câmara, que promoverá um maior número de políticas nacionais diante da possibilidade de veto futuro. Nesse contexto, os deputados tentam antecipar preferências porque passam a pressupor a possibilidade de veto dos senadores diante de políticas regionalistas. Assim, promovem um maior número de políticas nacionais e otimizam suas expectativas. Os autores, como forma de análise, observam principalmente as regras para a interação das casas entre si, especialmente em situações de impasse.

Do ponto de vista temporal, além do sistema de ida e volta (*shuttle system*), duas regras regimentais podem ser destacadas: 1) tramitação com tempo indefinido (*non-stopping rule*), a exemplo dos EUA; 2) tramitação com tempo definido (*stopping rule*), por exemplo, o Brasil. Tais regras definem estratégias de partidos e lideranças no Poder Executivo e no Poder Legislativo. Para Araújo (2009), as possibilidades de combinação de regras são muitas e cada arranjo representativo tem efeitos distintos sobre o desempenho do bicameralismo. Ademais, a maior parte dos sistemas bicamerais tem regras diferenciadas para a apreciação de legislação financeira e não financeira (TSEBELIS; MONEY, 1997).

De acordo com Araújo (2009, p. 28), apesar das generalizações que podem ser feitas, pode-se destacar quatro formas de interação entre o Senado e a Câmara:

- (a) a casa que tem maior controle sobre o tempo de tramitação leva vantagem sobre a outra, tal que os graus de simetria variarão conforme a distribuição desse poder entre as casas em situações específicas de interação;
- (b) se o número de idas e voltas for indefinido e se o poder de veto das câmaras for mútuo, o sistema é simétrico;
- (c) se a casa iniciadora tem a palavra final, o bicameralismo é simétrico, desde que a tramitação dos projetos possa ter início em qualquer das câmaras, independentemente da autoria das matérias;
- (d) se os impasses são resolvidos em comissão mista, o sistema é simétrico, desde que a decisão da comissão seja conclusiva e que o método de votação mantenha o poder de veto de uma casa sobre a outra;
- (e) se os impasses são resolvidos em sessão conjunta das câmaras, o sistema é simétrico se as votações forem separadas ou se os votos forem ponderados de acordo com número de membros de cada casa.

Um fator relevante de análise sobre o bicameralismo reside em sua capacidade de incongruência, conceito que se remete à representação política em duas instâncias distintas. Para Araújo (2009), quanto maior for a incongruência entre as regras de acesso do Senado e da Câmara, maiores serão os incentivos de cooperação entre as casas. Para Llanos e Nolte (2003), os principais fatores de incongruência podem ser vistos no sistema eleitoral, no tamanho das câmaras, nos requisitos para candidatura, na duração dos mandatos e no padrão de renovação das casas. Para Araújo (2009, p. 29):

O sistema eleitoral é, sem dúvida, o fator de incongruência mais valorizado pelos analistas. Este consiste num conjunto de normas, das quais as circunscrições eleitorais e os modelos de representação são os fatores de maior destaque. A eles se somam critérios especiais de acesso às vagas parlamentares, que podem ampliar ou reduzir as diferenças intercamerais. Circunscrições ou distritos definem quais são as bases eleitorais dos representantes – seu tamanho, seus interesses, etc. A eleição de senadores e deputados em circunscrições distintas tende a produzir representação incongruente, de modo que grupos de interesse restritos a determinadas regiões tendem a obter pesos diferentes numa e noutra casa, criando arestas com outros grupos regionais ou de segmentos da sociedade nacional. Se isso ocorre, aumentam as probabilidades de conflitos na negociação intercameral.

O bicameralismo, com a utilização dos extremos proporcionais e majoritários da representação política, produz arranjos representativos mais estáveis e menos propícios à concentração de poder decisório. Por um lado, a regra proporcional facilita o acesso de partidos pequenos ao poder, aumentando a possibilidade de fragmentação do sistema partidário. Por outro lado, a regra majoritária favorece os grandes partidos, diminuindo a possibilidade de fragmentação (DUVERGER, 1980; RAE, 1967; TAAGEPERA; SHUGART, 1989).

Fatores importantes à incongruência estão nos padrões de renovação e nas datas eleitorais entre Senado e Câmara. Em diferentes países, a renovação das câmaras altas é escalonada e/ou suas eleições não coincidem com as eleições para as câmaras baixas. Diante de uma mesma data eleitoral, os resultados de renovação podem formar uma tendência do momento político. Porém, se as datas não coincidirem haverá alteração nas preferências eleitorais que formaram tendências distintas. Critérios de renovação parcial também são elementos de incongruência, sejam eles no Senado ou na Câmara. Para Araújo (2009, p. 32):

Padrões de renovação distintos, com datas de eleições não coincidentes, se, por um lado, criam um lastro com o *status quo*, por outro, permitem a atualização das demandas sociais através do voto e, com isso, fomentam a

pluralidade legislativa e viabilizam o caráter consensual do processo decisório.

No Brasil, características como a grande extensão territorial, a força histórica das elites políticas regionais, a heterogeneidade social e a estrutura federativa são elementos que impulsionam a adoção do bicameralismo para a obtenção de maior força para as instituições representativas (LIJPHART, 1991, 2003). Assim como o bicameralismo, a adoção do presidencialismo também cria condições mais favoráveis para a governabilidade do Poder Executivo (NEIVA, 2004).

Para Backes (1999), com exceção dos períodos autoritários, há evolução das atribuições constitucionais das câmaras Alta e Baixa que gradativamente tornaram o bicameralismo mais simétrico, ou seja, mais forte. O ponto mais forte desse processo está na Constituição de 1988, que assegura ao Senado o maior conjunto de recursos formais da sua história para controlar autoridades e produzir legislação no âmbito federal, tanto através de emendas quanto de interpretações sobre a Constituição.

No Brasil, os distritos eleitorais, as datas das eleições e as exigências do artigo 14 da Constituição são três regras idênticas para o Senado e a Câmara. No entanto, no Senado, diferentemente da Câmara, as disputas são majoritárias, a renovação é parcial, a magnitude do distrito é baixa e os partidos podem disputar eleições com um menor número de candidatos conforme a eleição em cada estado. Há, assim, representações partidárias distintas, vínculos parlamentares diferenciados e formas de apoio assimétricas, tanto de partidos quanto de eleitores (ARAÚJO, 2009).

A Tabela 1 descreve os três pontos de incongruência e os oito pontos de congruência observados por Araújo (2009). Para o autor, o período pós-Constituição de 1988 é o momento de maior força do bicameralismo no Brasil.

Outro fator de incongruência está na suplência do Senado, que é diferente da suplência existente na Câmara. Na Câmara, a suplência obedece às preferências eleitorais, diferentemente do Senado, em que o senador, com ou sem influência de seu partido, pode escolher o primeiro e o segundo suplentes, que não são conhecidos pelos seus eleitores, possuem menos experiência e raramente são vistos em campanhas. Em média, os suplentes do Senado possuem menos estudo e menos experiência política em comparação com os seus titulares. Dessa forma, os suplentes possuem menos incentivos à qualificação política e à responsividade pública (ARAÚJO, 2009).

**Tabela 1 - Variáveis que afetam a incongruência no Brasil**

Variáveis	Regras para composição das casas		Efeito
	Senado	Câmara	
Tamanho das câmaras	81 cadeiras	513 cadeiras	Incongruência
Sistema eleitoral	Majoritário	Proporcional	Incongruência
Tipo de lista	Um ou dois candidatos	Lista aberta	Incongruência
Circunscrição eleitoral	Estado federado	Estado federado	Congruência
Magnitude média	3	19	Incongruência
Renovação eleitoral	Parcial	Total	Incongruência
Data das eleições	Coincidentes	Coincidentes	Congruência
Duração do mandato	8 anos	4 anos	Incongruência
Idade mínima exigida	35 anos	21 anos	Incongruência
Regras para suplência	Nomeação	Lista de espera	Incongruência
Outros requisitos para ser candidato	Mesmas regras	Mesmas regras	Congruência

Fonte: Araújo (2009, p. 35).

Para Araújo (2009), os fatores de incongruência podem ser justapostos aos instrumentos de coordenação legislativa, mecanismos constitucionais que necessitam da atuação e do entendimento misto do Senado e da Câmara para a produção de legislação. A Tabela 2, extraída de Araújo (2009), apresenta alguns instrumentos de peso do Senado na produção legislativa, principalmente na temática financeira orçamentária governamental. Nela, **CD** e **SF** significam, respectivamente, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Para o estudo das MPs de Auxílio Financeiro de Estados e Municípios exportadores, o Senado tem alguns instrumentos constitucionais e regimentais importantes que conferem poder de orientação decisória principalmente nas temáticas financeiras, que, constitucionalmente, é fórum privilegiado de iniciativa do Poder Executivo. O Senado controla a dívida dos Estados, além disso, preside comissões mistas, fiscaliza a administração pública e cria comissões de inquérito, de forma independente ou coordenada com a Câmara. O Senado participa da legislação financeira e aprova MPs de forma coordenada com a Câmara, porém, pode rejeitar MPs de forma independente. O Senado também pode rejeitar o veto do Poder Executivo e deliberar exclusivamente sobre questões financeiras importantes, como as relacionadas com a dívida pública.

Por um lado, algumas funções exigem atuações coordenadas dos partidos e lideranças em ambas as casas. Por outro lado, existem outras funções que permitem a autonomia decisória do Senado, como o controle da dívida dos Estados, exemplificada na Tabela 1. De todos os mecanismos, ressalta-se a convocação de autoridades públicas como um instrumento importante para a escolha de preferências dos partidos e das lideranças no Poder Legislativo (ARAÚJO, 2009).

**Tabela 2 - Distribuição das atribuições constitucionais que afetam a simetria do bicameralismo**

Direitos constitucionalizados	Prerrogativas		Relevância legislativa	Tipo de decisão
	SF	CD		
<b>Controle sobre cargos, administração e autoridades públicas (por meio de decretos, resoluções e outros atos não sancionáveis pelo Executivo).</b>				
Convoca autoridades, para obter informações e esclarecimentos	Sim	Sim	Alta	Independente
Aprova nomeação de Juizes do Supremo Tribunal Federal	Sim	Não	Baixa	Independente
Aprova nomeação de autoridades da área econômica	Sim	Não	Alta	Independente
Aprova nomeação de embaixadores	Sim	Não	Baixa	Independente
Aprova nomeação e destituição do Procurador-Geral	Sim	Não	Baixa	Independente
Escolhe membros do Tribunal de Contas	Sim +	Sim -	Baixa	2/3 coordenada; 1/3 independente (SF)
Fiscaliza a Administração Pública	Sim +	Sim -	Baixa	Independente ou coordenada
Controla a dívida dos estados	Sim	Não	Baixa	Independente
Cria comissões de inquérito	Sim	Sim	Baixa	Independente ou coordenada
<b>Funções de Estado, de governo e de defesa das instituições</b>				
Aprova tratados e acordos internacionais	Sim	Sim	Baixa	Coordenada
Aprova estado de sítio e outras medidas de emergência	Sim	Sim	Baixa	Coordenada
Autoriza guerra e outras operações com as Forças Armadas	Sim	Sim	Baixa	Coordenada
Autoriza movimentação de tropas estrangeiras no país	Sim	Sim	Baixa	Coordenada
Participa dos Conselhos da República e da Segurança Nacional	Sim	Sim	Baixa	Independente
Participa de processos de impedimento de autoridades	Sim	Sim	Baixa	Coordenada
Presidente Casa substitui Presidente da República	Sim -	Sim +	Baixa	Dependente (SF)
<b>Controle Institucional sobre o Poder Executivo</b>				
Investiga ou autoriza investigação sobre o Executivo	Sim	Sim	Baixa	Independente ou coordenada
Elege o presidente da República em situações especiais	Sim	Sim	Baixa	Coordenada
Autoriza o presidente da República a se ausentar do país	Sim	Sim	Baixa	Coordenada
<b>Atribuições legislativas</b>				
Propõe projeto de lei e emenda constitucional	Sim	Sim	Alta	Independente
Participa da produção de legislação financeira	Sim	Sim	Alta	Coordenada
Participa da produção de legislação não-financeira	Sim -	Sim +	Alta	Coordenada
Rejeita definitivamente projeto de lei	Sim	Sim	Alta	Independente
Rejeita definitivamente veto do Poder Executivo	Não	Não	Alta	Coordenada
Delibera sobre emenda constitucional	Sim	Sim	Alta	Coordenada
Participa da aprovação de Leis Delegadas	Sim	Sim	Alta	Coordenada
Tem exclusividade para deliberar sobre certas matérias	Sim +	Sim -	Alta	Independente
Propõe ou autoriza plebiscito ou referendo	Sim	Sim	Baixa	Coordenada
Rejeita medidas provisórias	Sim	Sim	Alta	Independente
Aprova medidas provisórias	Sim	Sim	Alta	Coordenada
<b>Sessões extraordinárias, sessões conjuntas e Regras para solução de impasses entre as câmaras</b>				
Convoca sessão extraordinária	Sim +	Sim -	Alta	Coordenada*
Toma decisão terminativa em caso de impasses	Sim -	Sim +	Alta	Independente
Participa das comissões mistas em condição de igualdade	Sim	Sim	Alta	Independente
Participa das sessões conjuntas em condição de autonomia	Sim	Sim	Alta	Independente
As sessões conjuntas são presididas pelo presidente da Casa	Sim	Não	Alta	Dependente (CD)
Pode utilizar a passagem do tempo em seu favor	Sim +	Sim -	Alta	Independente

Fonte: Araújo (2009, p. 41).

Este estudo observa a atuação coordenada do Senado dentro da questão financeira que envolve a compensação financeira para Estados e Municípios exportadores. A necessidade de recursos financeiros adicionais para os Estados e Municípios envolve

diretamente a questão da dívida pública federativa. O Senado possui independência para discutir as questões de repasses que envolvem entes federados com dívidas vincendas. Nesse caso, o Senado coordena o processo decisório dos auxílios financeiros porque impede abusos e impõe o pacto federativo fiscal com o cumprimento do pagamento das dívidas vincendas, por exemplo.

Para Ames (2000) e Mainwaring (2001), a lista aberta adotada nas eleições para a Câmara incentiva os vínculos pessoais entre os deputados e suas respectivas clientelas, induz o comportamento parlamentar individualista, favorece o clientelismo e dificulta a coordenação política dos partidos. Por sua vez, o comportamento voltado aos interesses distritais seria impulsionado pelo monopólio partidário da representação, pela grande magnitude dos distritos e a norma que define o número de candidatos a deputado por legenda em cada Estado, que permitem que as listas partidárias sejam longas e inclusivas. O pluralismo partidário associado com as leis eleitorais proporcionais enfraqueceria o controle dos partidos sobre seus membros. Tais características associadas dificultariam o comportamento partidário orientado. Para Figueiredo e Limongi (1999), tais tendências estariam sendo coibidas pelo poder de centralização decisória do Poder Executivo, pelas regras regimentais internas e pelo comportamento coeso das lideranças partidárias que impedem comportamentos individualistas, promovendo políticas nacionais.

Deve-se considerar ainda que o Senado detém instrumentos que não dependem da sanção do Presidente da República. Tais instrumentos conferem ao Senado poder de influência nas arenas eleitorais estaduais, o que implica em benefícios sociais e eleitorais de todo o tipo. Por exemplo, as resoluções do Senado podem estabelecer limites e condições para operação de crédito dos governos estaduais. Em coordenação com a Câmara, os decretos relativos à concessão de canais de rádio e televisão são instrumentos cruciais entre políticos e bases eleitorais (AMORIM NETO; SANTOS, 2001).

Para Araújo (2009, p. 44), o Senado tem preponderância nas decisões coordenadas com a Câmara:

Em decisões dessa natureza, computadas as prerrogativas exclusivas e as compartilhadas previstas nos artigos 40, 51 e 52 da Constituição Federal (CF), verifica-se clara assimetria em favor do Senado Federal. O Senado tem mais poderes que a Câmara em decorrência do que estabelece o art. 52 da Constituição Federal. Este artigo enumera quinze atribuições exclusivas – portanto independentes – do Senado, entre as quais duas podem ser destacadas: a função de avaliar periodicamente o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 52, inciso 8); e o direito de estabelecer limites globais e

condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 52, inciso 9).

Para Figueiredo e Limongi (1996, 1999), o Senado não desempenha na prática seu papel de casa revisora, tão pouco desempenha um papel autônomo como instância deliberativa. Para os autores, diante das MPs, o desempenho legiferante do Senado é fortemente condicionado pela Câmara que, entre 1989 e 1998, deteve 40% de projetos de lei ordinária ou complementar.

Importante ressaltar que, diante das MPs de Auxílio Financeiro, existem pontos conflitantes com a concepção do papel coadjuvante do Senado. Primeiro, a questão financeira dos repasses envolve fórum privilegiado do Senado. Segundo, as decisões passam pela CMO, única comissão mista verdadeiramente atuante e deliberativa na prática. Segundo Araújo (2009, p. 44):

*A Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (CMO), diferentemente das comissões mistas previstas para a apreciação de MPs, é efetiva e extremamente atuante. A CMO já funcionou com 120 membros (RCN-1/1989), com 84 membros (RCN 1/1993) e atualmente funciona com 40 membros (RCN-1/2006). Em todos os casos, 25% das cadeiras da CMO são para senadores e 75% para deputados.*

Na última década, devido ao excessivo número de MPs editadas pelo Poder Executivo, a discussão sobre a verdadeira instalação das demais comissões mistas voltou ao debate parlamentar. As comissões ainda se constituem como um espaço potencial para a interação das casas, reféns das necessidades compulsivas de edição de MPs do Poder Executivo.

A análise das MPs de Auxílio Financeiro demonstrará também que será no Senado a possibilidade de substituição de uma MP por um PLV. Em diversos momentos, a presença dos Senadores promove entendimentos em torno de substituições de projetos, originando PLVs.

Nos últimos anos, autores como Arretche (2010) e Araújo (2009) atentam para a importância do bicameralismo e do papel do Senado no processo decisório brasileiro. Para Araújo (2009, p. 52):

No contexto de um regime onde o governo se sustenta – bem ou mal – sobre o apoio parlamentar de uma coalizão de partidos, tendo em vista o bicameralismo simétrico e incongruente, o aspecto bicameral da coalizão aparece como um fator de relevo para o entendimento da dinâmica decisória. Surpreendentemente, tal fator foi, por muito tempo, ignorado ou relegado ao

segundo plano nas pesquisas empíricas sobre o tema. É preciso, pois, desenvolver modelos de análise que considerem a presença do Senado e sua influência no encadeamento decisório, como um todo, e no desempenho das coalizões de governo, em particular. A importância do federalismo entre os elementos estruturantes do sistema político brasileiro é um fator a mais para se ter em conta o Senado nas análises do processo legislativo e da produção de leis.

No Brasil, a influência dos Estados sobre o processo decisório no Senado, como aponta a literatura sobre o federalismo, pode ser marginal. A atuação coesa dos partidos mobiliza o comportamento dos parlamentares, promovendo políticas governamentais ou vetando-as. Nesse caso, os partidos podem representar interesses distritais (ARRETCHE, 2010). Por sua vez, o bicameralismo simétrico e incongruente favorece a mudança institucional em detrimento da manutenção do *status quo* dos Estados (ARAÚJO, 2009; ARRETCHE, 2010; TSEBELIS; MONEY, 1997).

Para autores como Abrucio e Costa (1998), Arretche (1999), Araújo (2009) e Anastasia, Melo e Santos (2004), o Senado tornou-se um espaço privilegiado de negociação, onde as demandas políticas subnacionais ajudam a conformar a dinâmica das interações das câmaras, entre si e com o Executivo Federal. O padrão existente no modelo representativo brasileiro, presidencialismo de coalizão-federalismo-bicameralismo, confere ao Poder Executivo uma posição privilegiada com instrumentos capazes de aglutinar sua base governista. No entanto, mesmo sendo um centro atrativo para os parlamentares, o Poder Executivo deve sempre articular acordos constantes em torno de sua base de governo. Nesse sentido, a governabilidade depende da atuação constante do Poder Executivo dentro das relações Executivo-Legislativo.

Diante do papel do Senado no processo decisório das MPs de Auxílio Financeiro, a afirmação de Araújo (2009, p. 63) confirma o padrão de comportamento dos partidos e das lideranças nessa casa:

Considerada a composição total de uma casa relativamente à composição da outra, quanto maior a divergência partidário-ideológica entre elas, maior a propensão dos senadores a adotarem posturas contrárias às decisões tomadas pelos deputados. Ademais, considerada a configuração partidária do Senado, em si mesma, quanto mais fragmentada e mais heterogênea for, maior a probabilidade de que surjam, entre os senadores, conflitos não antecipados ou não considerados pelos deputados e, portanto, maior a probabilidade de que o processo decisório no Senado seja mais contencioso – com emendas ou adiamentos decisórios, por exemplo.

Este estudo entende que os partidos sustentam as bases de coordenação da ação coletiva parlamentar, controlando instâncias cruciais, como por exemplo, na mesa diretora, nas presidências, nas relatorias e nas lideranças dentro das comissões. Desse modo, a organização legislativa expressa os interesses partidários e propicia o controle dos partidos sobre a forma e o conteúdo das decisões legislativas (COX; McCUBBINS, 1993).

Mesmo que os deputados tenham uma tendência para o comportamento individualista e regionalista, no Senado, as relações políticas podem ser entendidas de forma distinta. Características como a eleição majoritária e a legislação eleitoral (que restringe o número de candidatos por número de vagas em disputa), favorecem estratégias e comportamentos senatoriais diferentes dos deputados. Na disputa eleitoral para o Senado, os candidatos precisam muito do apoio dos partidos para ser escolhido e poder disputar as eleições e para receber a solidariedade do partido na campanha. Devido à maior amplitude territorial e ao grande número de votos necessários, a disputa eleitoral se torna bastante custosa, logisticamente e financeiramente. Mesmo com o mesmo distrito eleitoral que os deputados, os senadores precisam difundir seus esforços de campanha em diferentes municípios. Nesse sentido, os senadores têm poucos incentivos para estratégias localizadas e clientelistas e muitos incentivos ao comportamento orientado pelos partidos (DESPOSATO, 2003). Para Araújo (2009, p. 37):

Ainda em relação às regras de constituição da representação, cabe destacar as distintas formas de atualização das legislaturas: restrita para senadores e ampla para deputados. A possibilidade de renovação apenas parcial para o Senado é um fator que assegura certa continuidade política e partidária, enquanto a oportunidade de renovação total da Câmara torna a representação na Casa mais vulnerável à instabilidade das preferências eleitorais e mais sujeita às crises políticas que possam afetar os partidos ou o sistema político em geral.

Para o autor, o fato de os senadores terem em média 14 anos de idade a mais do que os deputados produz mais experiência de trajetória política. Nesse caso, os senadores tenderiam a ter maior sensatez e temperança, características necessárias à câmara revisora. Diferentemente da Câmara, que tenderia a ser normalmente mais passional e propícia a escolhas intempestivas. Os senadores são mais elitizados, membros de posição sócio-econômica mais elevada e possuem trajetórias políticas mais longas que os deputados:

A idade é uma variável positivamente associada a fatores como escolaridade e profissionalização. Estes fatores, por sua vez, estão relacionados com a mobilidade social ascendente. Para chegar ao Senado, devido à idade

mínima exigida, os políticos tiveram um tempo maior para a formação profissional e pessoal e têm, em tese, maior probabilidade de estarem em posições sociais mais elevadas que os candidatos ou ocupantes dos demais cargos legislativos (ARAÚJO, 2009, p. 37).

O Senado brasileiro, como Câmara Alta, se destaca pelas funções de autorizar nomeações feitas pelo Executivo, investigar e julgar autoridades e participar de decisões que envolvem a soberania e os interesses nacionais em questões de política internacional. A Câmara se destaca pela participação na produção legislativa, especialmente naquelas matérias de interesse direto do governo (ARAÚJO, 2009; NEIVA, 2004). Nota-se que o Senado, diante das MPs de Auxílio Financeiro, vai além dessas características descritas, vetando MPs e promovendo PLVs a partir do Congresso Nacional.

Autores como Amorim Neto e Santos (2001), Desposato (2003), Miranda (2008) e Ricci (2006), não encontram diferenças substantivas entre o padrão de comportamento de senadores e deputados. Dessa forma, prevalecem as concepções de Figueiredo e Limongi (1995, 1996, 1999), que explicam a similaridade dos fundamentos partidários através da organização do trabalho legislativo no Congresso Nacional. Porém, mesmo que estes autores se refiram muitas vezes ao Congresso Nacional, o Senado não é abordado especificamente por eles (ARAÚJO, 2009).

A observação das MPs de Auxílio Financeiro para os Estados e Municípios exportadores demonstra que as considerações sobre a maior temperança, experiência e tempo para produzir relações mais duradouras e maduras (LEVI, 1991; ARAÚJO, 2009) pode não ser o fator determinante da coesão dos partidos e das lideranças no Senado. Os dados mostram que há uma dualidade constante entre partidos e lideranças para participarem de acordos de governo e aprovações de políticas que são preponderantemente aprovadas pelo Poder Executivo. A análise indica também que há um acordo em torno do pacto federativo, na responsabilidade fiscal e no cumprimento das metas relativas ao pagamento das dívidas de Estados e Municípios. Significa afirmar que ações parlamentares não cooperativas são inerentes ao jogo de forças políticas no Poder Legislativo, assim como acordos partidários, como, por exemplo, acordos em torno da manutenção do compromisso fiscal e do pagamento das dívidas públicas, que podem estar acima de questões legítimas advindas dos entes federados. Deve-se considerar, ainda, a relação participação-oposição ao governo. Por um lado, os partidos da base governista tendem a cooperar e produzir acordos, por outro lado, partidos de oposição tendem a causar fissuras na base aliada contra a formação de acordos parlamentares.

### 3.3 Gasto público, partidos políticos e compensação fiscal

Há mais de duas décadas, diversos Estados brasileiros estão apresentando constante superávit em sua balança comercial com o exterior. O esforço se materializa em um substancial volume de divisas líquidas para o orçamento cambial da União. No entanto, mesmo com a geração de superávit, os Estados exportadores têm sido perversamente penalizados com a política de exportação brasileira (MÁCOLA; TACHY; SANTOS JÚNIOR, 2009).

Se, por um lado, os Estados exportadores contribuem para a captação de divisas fundamentais para o equilíbrio da balança comercial brasileira, por outro, eles estão arcando com vultosos prejuízos porque, por impedimento constitucional, as exportações de bens de produção nacional para o exterior possuem total desoneração de tributos, dentre os quais o ICMS.

A desoneração de tributos na exportação é uma prática universal que segue os princípios fundamentais para o equilíbrio das trocas internacionais, englobando a tributação no destino e a reciprocidade de tratamento entre diferentes países. Dessa forma, evita-se a exportação de tributos embutidos nos custos das mercadorias. O Brasil é signatário dos tratados internacionais de comércio exterior, com princípios de desoneração das exportações contidos Constituição de 1988. Porém, a desoneração prevista na Constituição de 1988 não ocorreu na prática das relações comerciais com o exterior:

No entanto, durante o período compreendido entre março de 1989 (início do novo sistema de tributação introduzido pela Constituição de 1988) até setembro de 1996, as exportações brasileiras foram parcialmente objeto de tributação, com a criação da figura dos produtos semielaborados. Durante esse período, nossa pauta de exportação sofreu um forte encolhimento, com alguns setores simplesmente desaparecendo do comércio exterior, em razão de perda de competitividade, tendo a nossa balança comercial sofrido sérios abalos, o que levou o governo da época a editar a denominada Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/96), que desonerou completamente os produtos exportados, estabelecendo uma compensação pelas perdas da arrecadação do ICMS. Tal mecanismo de compensação, posteriormente alterado, nunca conseguiu ressarcir as perdas sofridas com não tributação das exportações (MÁCOLA; TACHY; SANTOS JÚNIOR, 2009, p. 1).

Além disso, o Tesouro dos Estados exportadores foi onerado pelos créditos do ICMS decorrentes das empresas exportadoras de matéria-prima e de outros insumos (empregados na

fabricação de produtos destinados à exportação) adquiridos no Estado e em outras unidades da Federação. Para Mácola, Tachy e Santos Júnior (2009, p. 1):

Por outro lado, a importação, por estar sujeita à incidência do ICMS estadual e aos impostos e contribuições de competência federal, produz substancial receita fiscal, não só para as unidades da Federação, mas, de igual modo, para o Tesouro Nacional, gerando uma situação insólita, que contraria a política nacional de incremento às exportações. Com tal situação, os Estados poderão ser compelidos a somente estimular investimentos em atividades importadoras. Estas sim lhes geram consideráveis receitas de ICMS. De certa forma, essa tendência já vem ganhando corpo com os atrativos fiscais dados aos importadores, à revelia do CONFAZ, numa disputa que configura mais um episódio da nefasta ‘guerra fiscal’.

A preferência dos governos estaduais pelos investimentos em atividades importadoras pode resultar em consideráveis danos à economia dos próprios Estados. Tal tendência pode desenvolver uma cultura de rejeição às atividades exportadoras, ameaçando o equilíbrio de nossa balança comercial. No Brasil, há um paradoxo na política de incentivo às exportações que também financiam as importações. Os mesmos Estados que sofrem perdas substanciais com a desoneração das exportações também financiam as importações. Como destacam Mácola, Tachy e Santos Júnior (2009, p. 1):

Um país que sempre adotou uma postura econômica voltada para o incremento às exportações e que teve como lemas ‘exportar é a solução’, substituído posteriormente por ‘exportar é a salvação’, ‘exportar ou morrer’ e até o famoso ‘exportar é o que importa’, da década de 70, mantém, numa flagrante contradição, uma legislação anacrônica e incoerente que premia os Estados pelo consumo (importadores) e os penaliza pela produção (exportadores). Pune injustamente os Estados que são responsáveis pelo ingresso das preciosas divisas, indispensáveis à sustentação das atividades produtivas e, mais do que isso, ao processo de desenvolvimento econômico e social (vide justificativa da Proposta de Emenda Constitucional 41-A/2003).

A receita do IPI vinculado à importação e às contribuições do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), incidentes nas importações, alcançou, em 2007, R\$ 41,15 bilhões, ultrapassando, no ano de 2008, a marca dos R\$ 56 bilhões. Considerando-se a receita tributária de R\$ 56 bilhões de 2008, tem-se, aproximadamente, R\$ 8,4 bilhões para distribuição entre os entes federados superavitários. Esta quantia é bastante superior ao que tem sido distribuído anualmente pela Lei Kandir (MÁCOLA; TACHY; SANTOS JÚNIOR, 2009).

No entanto, não há um contexto que promova o direcionamento dos recursos advindos das importações para o incentivo das exportações. Destaque deve ser dado à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233/2008, que ainda não foi aprovada no Poder Legislativo, esperando audiência pública desde 11/03/2009.

A PEC nº 233/2008 simplifica o sistema tributário federal, criando o Imposto sobre o Valor Adicionado Federal (o IVA-F), que unifica as contribuições sociais: Cofins, PIS e Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico sobre o combustível (Cide-combustível), extinguindo e incorporando a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ). A PEC estabelece também mecanismos para repartição da receita tributária, institui um novo ICMS, que passa a ter uma legislação única, com alíquotas uniformes e cobrança no Estado de destino do produto. Desonera também a folha de pagamento das empresas, acaba com a contribuição do salário-educação e parte da contribuição patronal para a Previdência Social (CÂMARA, 2010).

Em 2008, por exemplo, os Estados que apresentaram superávit nas exportações, em ordem decrescente, são: MG, Pará (PA), MT, RJ, RS, BA, Espírito Santo (ES), GO, PR, Alagoas (AL), Rondônia (RO), SC, Tocantins (TO), Amapá (AP), Rio Grande do Norte (RN), PI, Acre (AC) e Roraima (RR). Esses Estados somam 334 deputados e 54 senadores, número suficiente para aprovação da PEC.

São apenas oito os Estados importadores, geradores de déficit cambial. Juntamente com o Distrito Federal (DF), totalizam 179 deputados e 27 senadores em suas bancadas parlamentares. São eles, em ordem decrescente: AM, SP, MS, Pernambuco (PE), MA, DF, CE, PB e Sergipe (SE) (MÁCOLA; TACHY; SANTOS JÚNIOR, 2009).

A temática envolve diferentes interesses comerciais de Estados mais ou menos desenvolvidos que historicamente foram adversários ou aliados em diferentes questões comerciais. MG e RS são Estados desenvolvidos que possuem grandes redutos eleitorais e, nas últimas décadas, contestam a vanguarda do desenvolvimento de SP. Em diversos momentos, esses Estados promovem isenções e disputas, colocando em questão o modelo de competição fiscal vigente. Estados como MT, MS, PR e GO, e até regiões como Sul de Minas, dependem do mercado consumidor paulista, porém, em determinadas questões, concedem grandes fatias de isenção fiscal, colocando em questão o modelo de disputa fiscal.

O paradigma da mudança no modelo federativo fiscal reside na instrumentalização de mecanismos de direcionamento de tributação de importações para o incentivo das exportações. Por sua vez, o repasse de recursos federais depende da manutenção de um padrão de desenvolvimento econômico que gere receitas tributárias para a União. Neste caso,

SP é um paradigma histórico onde a cultura do café e os incentivos federais criaram uma economia de mercado na região (DULCI, 2002; MÁCOLA; TACHY; SANTOS JÚNIOR, 2009).

Dessa forma, os pontos de maiores conflitos são as disputas por macroprojetos com investimentos internacionais, impostos e subsídios públicos. Nesse contexto, partidos e lideranças atuam promovendo acordos de interesse mútuos.

Desde meados da década de 70, existe a necessidade de disputas em torno de projetos estratégicos de desenvolvimento nacional. Por exemplo, o governo Geisel tentou distribuir investimentos promovendo os pólos petroquímicos da BA e do RS, a Açominas, as usinas nucleares no RJ, entre outros projetos. A estratégia provém de um incentivo artificial advindo do Estado para que as regiões em questão criem suas respectivas economias de mercado.

Depois de observar os setores automotivo, calçadista, agroindustrial e de alta tecnologia, Dulci (2002) descreve que a guerra fiscal no Brasil contemporâneo possui quatro estágios distintos: 1) incentivos fiscais, com a implantação da *Fiat*, em MG, e *Volvo*, no PR, em 1970; 2) participação direta do Estado no investimento de fábricas, por exemplo, a da *Volkswagen-Audi*, a da *Renault* e a da *Chrysler* no PR; 3) o Estado financia todo o projeto e a infraestrutura, como exemplo, tem-se o RS, que financiou a *GM* e mais 20 fornecedores. Neste estágio, os Estados das regiões Centro-Oeste (CO), SE e NE financiam também as montadoras asiáticas, como a *Mitsubishi* em GO, a *Ford* na BA e a *Toyota*, a *Land Rover* e a *Honda* em SP; 4) falência das contas públicas e renegociação de contratos. O ponto alto da guerra fiscal foi deflagrado pelo Governador do RS, Antonio Brito (PMDB), que, em 1998, concedeu grandes incentivos fiscais à *GM*, financiando todo o projeto de investimento da fábrica. Contrato que foi rediscutido em 1999, por Olívio Dutra (PT), devido à inviabilidade financeira do projeto; depois, com ajustes contratuais, a fábrica foi inaugurada. No mesmo ano, Itamar Franco (PSDB), rediscutiu termos de contrato com a *Mercedes-Benz* em MG (DULCI, 2002).

O último estágio da guerra fiscal, a partir de 1996, é promovido também com recursos do Governo Federal, através de instrumentos constitucionais que garantem especialmente maiores isenções para empresas do setor automotivo que se instalassem em Estados menos desenvolvidos. Com recursos federais adicionais, a *Ford* se instala na BA, em detrimento do seu primeiro projeto que visava o RS. A atuação do Governador Antonio Carlos Magalhães (PFL) foi decisiva para a aprovação do projeto na BA. O prazo de adesão constitucional para incentivos automotivos para as regiões CO, NO e NE foi reaberto, promovendo incentivos em média de R\$ 180 milhões, concessão de crédito pelo Banco

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pelo Governo da BA. O Governo Federal, com uma proposta constitucional inicial de R\$ 700 milhões, renegociou sua participação para R\$ 180 milhões, com receio de haver restrições por parte do MERCOSUL e da OMC, porém, não se isentou totalmente do processo devido à importância do PFL no plano nacional.

Em 1999, a guerra fiscal culminou com uma ação do Governador Mário Covas no STF, na qual ele tenta impugnar o projeto baiano, com receio de que a *Ford* fechasse suas fábricas em SP:

Diante dos protestos de São Paulo, os governadores e outros expoentes dos principais Estados nordestinos mobilizaram-se em defesa da iniciativa baiana. Com um discurso marcadamente regionalista atribuíram a São Paulo o propósito de impedir o desenvolvimento do Nordeste. A reação de São Paulo voltou-se, em seguida, contra os Estados que estariam provocando perdas à economia paulista, entre eles os vizinhos: Paraná, Rio de Janeiro e Minas Gerais. (DULCI, 2002, p. 101).

Mesmo contrariando regras do MERCOSUL e da CMO, o projeto baiano apresentou-se como viável, para desgosto do CONFAZ, que já era contrário ao modelo de competição fiscal vigente. Diferentemente de RS e MG, que mesmo com o modelo de isenção antecipada pelo Governo Federal excederam sua capacidade financeira, a BA obtinha situação favorável com sua balança comercial positiva. Porém, o peso do PFL no plano nacional decidiu a questão.

Em 2001, o que foi hipótese no RS e em MG se tornou realidade no PR, onde a *Chrysler*, após pouco resultado em suas vendas, decidiu fechar sua fábrica e devolver os incentivos para o Estado. O modelo competitivo fiscal com incentivos artificiais apresenta suas limitações. Os Estados menos desenvolvidos enfrentam problemas diante de suas estruturas econômicas, pois não possuem as características necessárias para uma economia de livre mercado (produção, circulação, consumo e setor financeiro capaz de responder à altura dos esforços e investimentos aplicados).

Os Estados desenvolveram estratégias dentro de suas capacidades de desenvolvimento, especialmente SP, onde o Governador Mário Covas promoveu o desenvolvimento das médias e pequenas empresas como em nenhum outro Estado. Em 1999, SP tentou reduzir o Simples em 80%, atribuindo 1% para as micro e pequenas empresas que comercializassem dentro do estado. MG, PR, MT e MS contestaram SP, impedindo a

aplicabilidade da proposta. Segmentos empresariais destes estados também contestaram o Governo de SP, assim como a Câmara de Dirigentes Lojistas do próprio Estado.

Para se proteger da competição fiscal, São Paulo também utilizou seu setor de alta tecnologia, promovendo o projeto de instalação da Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (a EMBRAER) com incentivos fiscais e recursos adicionais da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (a FAPESP). Com a Lei de Informática de 2001, SP, com o apoio da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica, do Ministério do Desenvolvimento e de FHC, enfraqueceu a Zona Franca de Manaus, no AM, que detinha 88% de isenção para as empresas do setor, e a BA, que objetivava desenvolver o pólo de informática de Ilhéus como forma de superação da crise do cacau. As negociações foram feitas no Senado, onde os senadores do AM e da BA tentaram limitar o poder de SP, com uma restrição temporal para a proposta de Emendas, na qual Estados que já tivessem obtido isenções estariam inviabilizados de propor novas isenções durante dois anos. Por sua vez, SP, fornecendo estrutura voltada para a alta tecnologia, contestou a indústria de montagem em Manaus, defendendo que a produção integral ocorresse em seu estado (DULCI, 2002).

Na BA, é nítido o caráter artificial do pólo de desenvolvimento de informática em Ilhéus e calçadista em Itabuna, com a *Azaléia*. As empresas se estabeleceram em Ilhéus-Itabuna por meio de largos incentivos, promessas de desenvolvimento acelerado e mão-de-obra barata. Até 1999, existiam 16 empresas simplesmente montadoras. A BA afeta inclusive MG, retirando empresas do vale da informática de Sapucaí.

No setor calçadista, CE e BA se destacam no quarto estágio de competição fiscal, conferindo isenções e vantagens de todas as espécies. O ICMS-Federal, o ICMS-Estadual, a infraestrutura e, principalmente, a mão-de-obra barata e pouco regulada atraem as indústrias do setor (DINIZ; BOSCHI, 2000). Destaca-se que, na federação brasileira, não há um órgão específico para questões de concorrência desleal que englobem direitos trabalhistas e humanos.

No setor da agroindústria, a competição fiscal apresenta-se de forma ainda mais cruel. MG, que detinha 30% da produção de leite, depois de 2002 passou a vender apenas gado vivo para outros Estados. Em 2000, por exemplo, a *Nestlé*, a *Itambé* e a *Cotochés* foram para GO e a *Parmalat* foi para SP. MG enfrenta diversos problemas de competição fiscal. As limitações sobre a amplitude fiscal de MG para conceder isenções ficou evidente. O diretor da Indústria de Laticínios e o presidente da Federação das Indústrias de MG criticaram publicamente o governador Itamar Franco do PMDB por não aplicar uma política tributária de isenção mais defensiva dos interesses estaduais (DULCI, 2002).

No setor de carne bovina, nos anos 90, foram fechados 65% dos abatedouros mineiros, por sua vez, SP e GO foram privilegiados. Diversas disputas ocorrem entre SP, BA, GO, MS, ES e CE, com isenções para o setor, prejudicando a produção de carne mineira. Entre 1996 e 2000, foram fechados 17 frigoríficos em MG, enquanto foram abertos 11 em SP e 6 em GO. As limitações de MG refletem as limitações da federação brasileira em âmbito internacional, com grandes assimetrias internas, diferenças regionais e desenvolvimento interno desigual, que limita a capacidade de atração de investimentos produtivos e rentáveis. A situação favorece ainda a retaliação econômica diante de competidores que podem oferecer condições além da capacidade mineira.

Mesmo com o programa *Do boi ao sapato*, MG não reverteu a situação. MG tentou incentivar a produção bovina interna, porém, a Federação de Agricultores de MG retirou o apoio alegando que as medidas somente favoreceriam o abate ilegal e a isenção fiscal da carne bovina. Prevaleceu a venda de animais para SP (DULCI, 2002).

Os incentivos proporcionados por SP e GO reverberaram no setor avícola, que reivindicou os mesmo incentivos. Em 2000, a *Perdigão* desistiu de MG (que aplicava alíquota de 7% do ICMS) e se instalou em GO, por 0,1% de alíquota de ICMS, equivalente a outros estados. SP e MG englobaram ainda a produção de frangos do RS (DULCI, 2002).

A importância da obtenção de recursos federais para financiamento de projetos de desenvolvimento regional é evidente. Através desses recursos, os entes federados menos desenvolvidos podem entrar nas disputas federais de iniciativas e promover o crescimento dos seus respectivos PIBs estaduais e de suas exportações. A competição fiscal contemporânea impõe limitações específicas a esses entes federados, com o aumento das exportações e o elevado grau de incentivos federais que não se traduzem em resultados rentáveis.

Dessa forma, observa-se que os Estados exportadores dependentes de recursos federais encontram-se diante de um ciclo vicioso, onde há inúmeros problemas para a superação do atraso econômico em comparação aos entes federados mais desenvolvidos como SP, MG e RS. De certa forma, a competição fiscal demonstra que MG e RS foram retalhados e SP se protegeu no setor de alta tecnologia, informática, carne bovina e avicultura.

O caso da *Ford* em 1999 é emblemático, porque demonstra a força dos partidos políticos na produção de acordos federais e a promoção de políticas que se apresentam viáveis financeiramente, considerando o desempenho da balança comercial baiana. Destaca-se que o acordo político colocou em xeque a governabilidade do governo FHC, fazendo com que o

Governo Federal promovesse uma política de isenção fiscal a contragosto de instituições como o MERCOSUL e a OMC.

Nesse sentido, partidos políticos representam os interesses estaduais e locais em políticas nacionais. Percebe-se que, mesmo tentando-se manter distante, o Governo Federal acaba interferindo em questões de competição fiscal, equilibrando as forças federativas em disputa. SP se destaca porque, apesar de perder importantes empresas automotivas, recebe as indústrias de alta tecnologia e informática, que garantem um maior número de empregos.

O aumento das exportações e da tributação federal favorece os Estados exportadores menos desenvolvidos e os mais desenvolvidos com balança comercial favorável em uma situação socioeconômica difícil. A presença de MG na CMO é um exemplo do interesse dos Estados mais exportadores e desenvolvidos por maiores fatias de recursos federais. RR, PI, MA e BA, por exemplo, disputam a manutenção e o aumento dos impostos federais que garantem maiores repasses constitucionais.

O pacto fiscal federativo pode ser colocado em questão depois de 2003, após o Governo Federal começar a participar das disputas fiscais por investimentos e infraestrutura para o desenvolvimento. Com o aumento sensível das exportações pelos entes federados, eles passam a necessitar cada vez mais de novos investimentos e de recursos federais. Oscilações internacionais ou falta de regulação interna podem provocar rupturas no processo de desenvolvimento e falência nas finanças públicas dos estados. Por um lado, excessivos recursos federais em Estados pouco desenvolvidos podem inviabilizar completamente os esforços e investimentos aplicados, por outro, a não interferência do Governo Federal, no caso de grandes oscilações internas ou externas, pode ocasionar falência das finanças públicas e a quebra do pacto fiscal.

Elementos externos como crises financeiras ou oscilação de produtos de exportação, principalmente das *commodities* podem afetar a dinâmica das relações federativas fiscais. Os fatos demonstram que os partidos políticos impõem uma lógica racional às disputas federativas dentro de padrões técnicos que justificam investimentos e recursos federais. A isenção completa de impostos sobre produtos determinam certos padrões econômicos. Para Ponciano e Campos (2003, p. 654):

[...] a eliminação do imposto sobre as exportações dos produtos da agropecuária e das agroindústrias têxtil, adubos e café torna essas atividades mais competitivas no mercado externo. Em termos gerais, a eliminação do imposto de exportação sobre os produtos da agropecuária e da agroindústria promove uma tendência de apreciação da taxa de câmbio real. Esse comportamento ocorre, em parte, em razão de o aumento no valor das

exportações ser superior ao aumento no valor das importações, determinando, dessa forma, um saldo positivo na entrada de divisas. A eliminação dos impostos de exportação sobre os produtos agropecuários provoca redução considerável no desemprego rural, dada a expansão das exportações de produtos dessa atividade. Constata-se, no entanto, aumento no desemprego urbano, em virtude da queda no nível de outras atividades, principalmente na maioria das agroindústrias processadoras de matéria-prima de origem agrícola. Finalmente, a queda no nível de renda das famílias resulta na diminuição do consumo de alimentos, o que, conseqüentemente, promove reduções nos níveis de bem-estar dos consumidores para todos os cenários que desoneram as exportações.

Para os autores, a ocorrência dos efeitos da redução do bem-estar dos consumidores domésticos e o aumento das receitas com as exportações implicam na escolha, em dado momento, sobre o rumo da orientação política a ser seguido nas suas relações com o exterior. Este estudo tende a considerar que os partidos políticos são as instituições capazes de promover acordos e entendimentos coesos em torno das questões tributárias e fiscais, representando o interesse dos entes federados no Poder Legislativo, promovendo e orientando importantes decisões políticas no Senado para o Poder Executivo.

Evidências apontam para a atuação dos partidos no NO e no NE, organizando demandas e implantando políticas, apesar de suas limitações. A centralização decisória, a atuação coesa e organizada dos partidos através das regras regimentais e da racionalidade do processo decisório foram importantes para a produção de produtos de informática em SP, para a produção automobilística no RS, PR, MG e BA, para a montagem de calçados e produtos de informática na BA e no CE, para a diversificação da produção bovina e de aves entre GO, MT, MS, SP, RS, RJ e até MG, que necessitou aprimorar suas estratégias. O Senado apresenta-se como lócus decisório de produção legislativa diferenciada porque impõe negociações federativas e nacionais ao Poder Executivo.

### **3.4 Partidos, Senado e processo decisório**

A partir da literatura discutida, pode-se caracterizar o arranjo representativo brasileiro por sua capacidade de produzir políticas nacionais e garantir a estabilidade das instituições democráticas. Esse é o principal elemento para a atribuição de qualquer positividade a um arranjo representativo democrático, ou seja, a capacidade de manutenção dos valores democráticos mais importantes e necessários ao desenvolvimento do Estado moderno, a saber: o direito à participação e à representação política.

Por sua vez, diversos elementos institucionais devem ser criados para organizar e racionalizar o acesso ao poder do Estado moderno. O acesso via instituições confere maior controle público sobre os grupos e indivíduos que acessam a administração pública. A autonomia institucional cria a possibilidade do aumento do número de *veto players* em torno do processo decisório governamental.

A ciência política demonstra que os partidos políticos são as principais instituições do processo decisório moderno, forjando governos e políticas públicas nacionais. No arranjo federativo representativo brasileiro, os partidos políticos são os principais agentes de transformação institucional porque podem se correlacionar com diferentes esferas de governo e representação, por exemplo, Poder Executivo, Poder Legislativo, Governadorias, Prefeituras, Autarquias, etc. Dessa forma, os partidos podem produzir importantes acordos e entendimentos em instâncias decisórias com diferentes tempos e espaços institucionais.

Elementos adicionais conferem maior coerência e racionalidade ao processo decisório governamental. Apesar do entendimento dos artigos federalistas, o federalismo brasileiro impõe aos parlamentares a necessidade de negociação e concessão política, contribuindo para a criação de acordos para a governabilidade do Poder Executivo (ARRETCHE, 2010). O bicameralismo simétrico e incongruente possibilita ainda a estabilidade necessária para a obtenção de um acordo em torno do perfil de governabilidade a ser adotada pelo Poder Executivo, forçando concessões entre Senado, voto majoritário federativo, e Câmara, voto proporcional local.

#### **4 A LEI KANDIR: ACOMODAÇÃO DE INTERESSES FEDERATIVOS**

O entendimento dos auxílios financeiros para os Estados e Municípios exportadores passa pela regulação imposta pela LC nº 87 de 1996, a Lei Kandir. Com essa lei, o Governo Federal corrigiu as distorções financeiras geradas pelo Plano Real através de repasses sistemáticos feitos para a compensação financeira dos Estados e Municípios que obtiveram perdas orçamentárias no esforço das exportações. Entretanto, a renúncia tributária dos Estados e Municípios exportadores, decorrente do esforço por maiores investimentos e pelo aumento das exportações, dificultou a administração orçamentária cotidiana desses entes federados, fazendo com que eles aumentassem a pressão por maiores repasses financeiros sobre o Governo Federal.

Durante os anos 90, o Brasil enfrentou problemas decorrentes da hiperinflação e do crescimento da dívida pública. O Plano Real promoveu ajustes econômicos para a estabilização econômica e para a contenção da inflação. Para a obtenção de êxito em sua empreitada de controle inflacionário, o Governo Federal promoveu maior arrecadação e contenção de despesa do setor público, compensando as perdas de receitas provocadas pela valorização do Real e pela elevação da taxa de juros. Decorrente das disputas fiscais entre os entes federados, a renúncia tributária é um exemplo da necessidade de compensação financeira.

Com o objetivo de minorar os impactos negativos da valorização do Real e do aumento da taxa de juros, o Governo FHC, através de sua coalizão de governo (que envolvia importantes governorias como SP, MG, BA e RG) e de negociações com o CONFAZ, promoveu a aprovação da LC nº 87 de 1996, mais conhecida como Lei Kandir, que disciplina o funcionamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. De acordo com Leitão, Linhares e Irfi (2009, p. 2):

A referida Lei foi aprovada na época numa estratégia imediata, que quebrou as resistências dos Estados, ao oferecer-lhes um 'seguro-receita' que previa repasses automáticos em caso de queda da arrecadação, criando, desta forma, um complexo mecanismo de compensação para garantir a manutenção da receita dos Estados, minimizando, naquele momento, o conflito pela repartição de recursos. [...] Cabe ressaltar que a renúncia fiscal correspondente à parcela de receita oriunda do ICMS sobre as exportações foi aceita e suportada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, em virtude do aumento das transferências da União em favor deles, principalmente via Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios, a partir de 1998, bem como pela promessa de

ressarcimento das perdas originadas pela Lei Kandir pelo Governo Federal por meio do seguro-receita, mecanismo instituído pela própria lei.

*A priori*, o discurso do Governo Federal foi o de aumentar a competitividade do produto brasileiro no mercado internacional, reduzindo os custos das exportações como a produção doméstica que compete com os importados. A Lei Kandir foi uma saída adotada pelo Governo para não enfrentar os custos de transação política e econômica de uma reforma fiscal mais ampla, fixando as negociações no suposto “seguro-receita”. Leitão, Linhares e Irffi (2009, p. 6) analisam o “seguro-receita” da seguinte forma:

Na verdade, tal mecanismo foi introduzido na Lei não propriamente com o objetivo de ressarcir os Estados pelas perdas de arrecadação do ICMS sobre as vendas externas, mas para garantir a manutenção do nível médio de receita deste imposto no período de julho/95 a junho/96, devidamente corrigida pelo IGP-DI e ampliada por um fator de crescimento (3% em 96/97, 2% em 98, 2% em 99), conforme estabelecido no dispositivo legal e posteriores alterações. Dessa forma, haveria ressarcimento quando a arrecadação posterior fosse inferior à observada no período-base definido na lei, sendo os recursos limitados ao montante das perdas iniciais estimadas, funcionando apenas como garantia de preservação da arrecadação real do ICMS para cada Estado.

Na sistemática adotada, os Estados que conseguissem superar (com esforço) os limites iniciais de arrecadação estabelecidos receberiam a compensação, mesmo que tivessem perdido receita referente às exportações.

Ademais, fatores alheios ao mercado externo, como sonegação, problemas financeiros de empresas e concessão de benefícios em razão do acirramento da “guerra-fiscal” entre os entes federados, resultaram em transferências de recursos do seguro-receita para os Estados com arrecadação insatisfatória (LEITÃO; LINHARES; IRFFI, 2009).

A acomodação política promovida pela implantação de uma legislação que não alterava substancialmente o arranjo fiscal brasileiro promoveu um ambiente de acirradas disputas fiscais, em função da busca por novos investimentos regionais. Diversos elementos negativos surgiram da competição excessiva entre os entes federados, como ressaltam Leitão, Linhares e Irffi (2009, p. 2):

Passados doze anos, os efeitos da desoneração do ICMS sobre as exportações em relação à conjuntura econômica se mostram um tanto quanto obscuros. Nesse período, como forma de se buscar novas fontes de receitas, houve o acirramento da competição tributária entre os Estados, com a aprovação de generosos incentivos fiscais por estes, na tentativa de atração

ou manutenção de investimentos produtivos, bem como maior pressão sobre o Governo central por transferências e auxílios financeiros.

Diante dos dilemas financeiros proporcionados pela Lei Kandir, surgiram diferentes segmentos (desde os governantes e elaboradores de políticas públicas até os acadêmicos e estudiosos das finanças oficiais) interessados em entender o impacto financeiro dessa Lei sobre os Estados e Municípios.

Autores como Kume e Piani (1997) e Riani e Albuquerque (2000) tendem a enfatizar que a Lei Kandir eliminou antigas distorções do ICMS sobre importantes produtos brasileiros. Para esses autores, ao mesmo tempo em que o produto brasileiro ganhou competitividade internacional, houve redução da arrecadação dos entes federados (principalmente dos Estados menos desenvolvidos e com menor amplitude de isenção fiscal) devido à retirada de taxaço do ICMS.

Oliveira, Amaral e Fonseca (2004), depois de analisarem um período de 5 anos antes e 5 anos depois da Lei Kandir sobre o Estado da BA, concluem que o “seguro-receita” não compensou as exportações, apenas possibilitou que o Estado criasse receitas próprias sobre a taxaço do ICMS de diferentes formas. Nesse sentido, os autores apontam para a possibilidade dos Estados criarem novas formas de imposto para a obtenção de novos recursos devido à escassez imposta pelo Governo Federal.

Para Leitão, Linhares e Irfi (2009), as distorções financeiras proporcionadas pela Lei Kandir ocorreram porque o Governo Federal não objetivou, de fato, a desoneração e o incentivo das exportações. Seu objetivo, com a Lei Kandir, foi o de acomodar os interesses políticos oriundos do desconforto causado pela valorização do Real e pelo aumento da taxa de juros. Riani e Albuquerque (2000) afirmam ainda que as alterações positivas na pauta das exportações dos Estados e Municípios exportadores decorreram mais de fatores externos do que da própria desoneração.

Através de um método estatístico comparativo, Pellegrini (2006) afirma, assim como Oliveira, Amaral e Fonseca (2004), que houve retrocesso nas relações financeiras federativas porque a desoneração associada com a competição fiscal acirrada deteriorou a política de exportações,

De acordo com Leitão, Linhares e Irfi (2009, p. 3), a aprovação da Lei Kandir era importante para melhorar a competitividade do produto brasileiro:

Sob o ponto de vista do Governo Federal, a aprovação desta Lei era de fundamental importância para criar mecanismos de incentivos às

exportações via subtração dos impostos de produtos brasileiros destinados ao Exterior. Pela ótica do Governo, a retirada deste imposto aumentaria a competitividade dos produtos primários e semielaborados nacionais no mercado mundial, aumentando as exportações, com efeitos positivos sobre a balança comercial do País. Ainda pela visão do Governo central, seria importante também nesse processo que houvesse desonerações do ICMS sobre os ativos permanentes, com o objetivo de incentivar a produção interna, que no curto prazo geraria aumentos de receitas para os Estados e, conseqüentemente, para os Municípios, em função dos novos investimentos que seriam feitos na economia. Além disso, as empresas passariam a aproveitar o crédito dos pagamentos do ICMS no consumo de energia elétrica. Ficou também definido na Lei Complementar nº 87/96 que haveria a possibilidade de aproveitamento do crédito do ICMS para todas as empresas em função de seus gastos com material de uso ou consumo.

A Lei Kandir foi aprovada em duas etapas. A primeira etapa foi iniciada em setembro de 1996, desonerando as exportações de produtos primários e semielaborados e possibilitando o aproveitamento do crédito do ICMS pago nas aquisições de máquinas e equipamentos do ativo permanente. Na segunda etapa, iniciada em janeiro de 1997, os créditos do ICMS pagos nas aquisições dos materiais de uso e consumo das empresas poderiam ser utilizados. Porém, esta sistemática não chegou a ser adotada devido aos mecanismos de prorrogação do benefício utilizados pelos Estados.

No Brasil, a lógica das relações federativas financeiras advém da criação do ICMS, principal imposto de arrecadação das três esferas de Governo. Após a Constituição de 1988, o Governo Federal implanta uma nova forma de tributação sobre os setores de comércio e serviços com o objetivo de ampliar receitas diante da escassez de recursos internacionais. Ainda sob os efeitos da crise do petróleo de 1979, o Brasil necessitou de novas formas de tributação para fortalecer as contas públicas e garantir liquidez em suas operações financeiras e em suas políticas públicas.

O grande impasse entre Governo Federal e entes federados ocorre em relação ao “seguro-receita”, onde está previsto a compensação fiscal decorrente do esforço das exportações. Entre 2000 e 2006, o problema no sistema de repasses foi solucionado com alterações estabelecidas na Lei Kandir através da LC nº 102 de 2000 e da LC nº 115 de 2002, que substituiu o “seguro-receita” por um fundo orçamentário com recursos da União, cujos aportes foram feitos para os Estados com base em coeficientes fixos, expressos na Lei e definidos em negociações entre entes federados e Governo Federal. A LC nº 115/2002 definiu também que os montantes transferidos seriam decididos no CN, dentro da tramitação do orçamento geral da União.

A LC nº 115/2002 revogou a determinação contida na LC nº 102/2000, que definia o ano de 2006 como o período final da vigência da compensação, subordinando o repasse à existência de disponibilidade orçamentária para a finalidade compensatória. Nesse sentido, a LC nº 115/2002 permitiu a continuidade dos repasses compensatórios via Lei Kandir, que ainda depende de uma LC para definir um fundo compensatório e os critérios de repasses.

[...] em 2004 foi criado um auxílio financeiro da União, tendo o intuito exclusivo de compensar a desoneração das exportações de bens primários e semielaborados ou de pelo menos amenizar o ânimo dos governantes insatisfeitos com o montante da perda de receita tributária. Para o Governo Federal, o auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios seria um prêmio pela cooperação dos entes federados no esforço de obtenção de resultados superavitários no comércio exterior. Os valores são distribuídos aos Estados de acordo com coeficientes autorizados anualmente, por meio de previsão orçamentária e mediante edição de Medidas Provisórias. Os primeiros repasses foram autorizados pela Lei nº 10.966/2004 e, posteriormente, pela Lei nº 11.131/2005, aprovando, em ambos os casos, o repasse do montante de R\$ 900 milhões na razão de um doze avos a cada mês e ainda por intermédio da Medida Provisória nº 271 de dezembro de 2005, que aprovou crédito adicional no mesmo valor em duas parcelas (dezembro de 2005 e janeiro de 2006), condicionando a liberação dos recursos ao envio, pelos Estados, de informações sobre a efetiva manutenção e aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores, conforme previsto no Art. 155, § 2º, inciso X, alínea 'a' da Constituição Federal de 1988. (LEITÃO; LINHARES; IRFFI, 2009, p. 6).

Além das dificuldades encontradas pelos Estados e Municípios para compensarem suas perdas, deve-se considerar que o Governo Federal, através de seus repasses, consegue vincular a compensação a outras políticas federais, direta ou indiretamente vinculadas à política de exportação. Destaque deve ser dado à dependência que o Governo Federal possui das secretarias de finanças estaduais para definir a efetiva manutenção e o aproveitamento dos montantes repassados anteriormente.

De forma geral, percebe-se que as negociações federativas fiscais ocorrem dentro de contextos intempestivos em que os entes federados e o Governo Federal procuram sempre o ponto ótimo de acomodação dos interesses federativos. Através da administração da dívida pública e da manutenção das atividades administrativas cotidianas, o Governo Federal está negociando alguma margem de melhoria no sistema tributário que envolve público e privados.

Após 2003, com o aumento sensível das exportações e a diferenciação dos parceiros comerciais brasileiros, criou-se um ambiente mais acirrado pelos auxílios financeiros para os Estados e Municípios exportadores. Neste contexto complexo, o aparelho público (Estados e

Municípios exportadores) está procurando obter cada vez mais receitas para suas respectivas administrações. Ademais, deve-se observar a atrofia causada pela política de estabilização econômica que dificultou bastante a produção industrial brasileira, reduzindo sua participação na arrecadação do ICMS.

Destaca-se que o padrão de mudança no modelo fiscal federativo brasileiro está pautado na estratégia de manutenção federativa através da acomodação dos interesses federativos. O Governo Federal está assumindo responsabilidades orçamentárias e negociando repasses em função da cooperação federativa ou de um esforço exportador que ajude a política macroeconômica de estabilização e administração da dívida pública.

O estudo das MPs de Auxílio Financeiro demonstra que os repasses e as negociações compensatórias ocorrem dentro do Poder Legislativo através de uma negociação complexa que envolve até o Ministério da Fazenda e o CONFAZ, com seus secretários de finanças estaduais. O modelo de negociação também está submetido ao presidencialismo de coalizão brasileiro que, através da centralização das prerrogativas orçamentárias constitucionais no Poder Executivo e das regras regimentais internas do Poder Legislativo e de suas lideranças partidárias, promove políticas nacionais em função dos partidos de governo.

Assim sendo, cabe ao Poder Executivo negociar políticas nacionais e a acomodação de interesses financeiros com diversos partidos e interesses federativos no Poder Legislativo. A intempestividade das políticas compensatórias de auxílio financeiro dificulta a negociação de mudanças substanciais na forma dos repasses e aumenta a tendência de acordos localizados e específicos de acomodação de interesses federativos fiscais.

Ademais, o descaso com a política industrial está criando problemas de sustentação do setor industrial brasileiro. A ausência de medidas para conter a depreciação do setor industrial forçará o Governo Federal a rediscutir o sistema de aplicação do ICMS e o modelo de repasses compensatórios. Nas duas últimas décadas, o setor industrial brasileiro foi o mais afetado com perdas sensíveis acumuladas. Apesar de ainda ser o setor com maior participação no PIB, o setor de produtos elaborados e semielaborados está perdendo espaço para o setor de serviços.

Bonelli (2005) analisa a participação dos três setores econômicos no PIB brasileiro, isto é, as atividades de agropecuária, indústria e serviços, e encontra estabilidade no padrão das diferenças entre elas. Nos anos 2000, as atividades agropecuárias totalizam 11% do PIB, a industrial 27,7% e o setor de serviços 61,2%. Nos anos 90, essas atividades compreendiam, respectivamente, 10,5%, 30% e 59,5%. O autor, utilizando dados históricos

de 1900 a 2000, demonstra que a indústria obteve crescimento em sua participação no PIB, enquanto a agropecuária perdeu seu peso.

Historicamente, de 1900 a 2000, quando os dados são vistos especificamente por setor e de forma desagregada, percebe-se que o maior peso da participação industrial está na indústria de transformação com seu auge entre as décadas de 60 e 90 com mais de 30% do PIB em detrimento da agropecuária. Porém, três novos entraves ao crescimento da industrialização apresentaram-se: 1) o crescimento da informalidade; 2) a queda na produção, que afetou a produtividade e a geração de empregos; 3) o cenário macroeconômico desfavorável das crises internacionais de 1997 e 2008.

Para Bresser-Pereira e Galla (2010), em comparação com os países mais desenvolvidos, o Brasil está perdendo espaço e competitividade devido a um processo de aceleração no crescimento industrial menor. Para os autores, o Brasil pode ser considerado um país de renda média com possibilidades de promover um crescimento econômico mais robusto.

Vê-se, assim, que o Governo Federal, mesmo com políticas conservadoras dos interesses federativos e respostas tímidas aos dilemas da sociedade, está promovendo o desenvolvimento econômico. Desta forma, deve-se compreender em que medida a tendência de negociações em torno da acomodação de interesses federativos está ocorrendo e em que base está se fundamentando. Na próxima subseção, destacar-se-á que o comportamento político voltado para as acomodações dos interesses financeiros federativos foi a base das negociações na criação do ICMS, um imposto nacional que foi estadualizado e se tornou o principal instrumento tributário para o orçamento do Estado brasileiro pós-1988.

#### **4.1 ICMS: ampliação da margem de tributação, estadualização e improcedência legal**

Em 1988, o ICMS foi criado para substituir o Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), principal tributo de competência estadual naquele momento. A reforma tributária de 1988 compreendeu um debate sobre centralização e descentralização de recursos financeiros e também sobre o excessivo centralismo político e fortalecimento da União, oriundos de 1966. Não por acaso, o eixo central das discussões estiveram em torno do federalismo fiscal.

O ICM era o principal imposto sobre o valor agregado do país, tendo papel crucial na reorganização tributária dos anos 80. O ICMS ampliou a arrecadação, incorporando a base de incidência dos antigos impostos únicos e especiais cobrados pela União sobre combustíveis e

lubrificantes, energia elétrica, comunicações e serviços de transporte interestadual (PRADO; CAVALCANTI, 1998). De acordo com Pellegrini (2006, p. 6):

Durante a elaboração da nova Constituição, foram cogitadas alterações modernizadoras no ICMS, dando prosseguimento aos avanços da reforma tributária feita na década de sessenta. Entretanto, diante do momento das relações federativas no Brasil, a modificação mais relevante do ICMS foi a inclusão na sua base tributária dos serviços de energia elétrica, transportes e comunicação. Já neste período, via-se a enorme dificuldade em conciliar a modernização tributária e a partilha consensual de arrecadação entre as esferas de governo.

O autor enfatiza a dificuldade de conciliar a reforma tributária com o pressuposto normalmente exigido da neutralidade distributiva. Ressalta-se que as desonerações sobre os produtos de exportação não obteve consenso geral. Muitos Estados e Municípios se demonstraram relutantes a ela.

Em 1988, antes de a reforma tributária entrar em vigor, 79,6% do total do imposto arrecadado advinha da indústria de transformação e 18,7% do setor terciário. Em 1997, os percentuais mudaram, respectivamente, para 52,4% e 45,4% (PRADO; CAVALCANTI, 1998). Por exemplo, somente no Estado do Ceará, a participação do setor industrial na arrecadação do ICMS em 2005 e 2006 obteve cerca de 53% e o de serviços quase 47% (LEITÃO; LINHARES; IRFFI, 2009).

A implantação do ICMS igualou a participação dos setores de indústria e serviço. O pressuposto para a cobrança do ICMS foi o da mudança de propriedade do bem por intermédio de um contrato de compra e venda. Diante deste critério, por exemplo, as aquisições de energia elétrica, combustíveis e minerais, como insumos do processo produtivo, passaram a ocasionar crédito tributário para o comprador, situação diferente da anterior a 1988. Segundo Leitão, Linhares e Irffi (2009, p. 5):

De acordo com informações do Ministério da Fazenda (1997), o ICMS representou 6,9% do PIB, ou 24,0% da carga tributária global, mencionando ainda que a arrecadação direta dos Estados em 1997 atingiu 8,2% do PIB, ou seja, o ICMS para o conjunto dos Estados representou aproximadamente 84,0% da arrecadação própria. Já em 2005, o ICMS chegou a 27,53% da carga tributária global, representando aproximadamente 84% da arrecadação própria dos Estados. A Constituição de 1988 ainda traria outras alterações relacionadas à tributação indireta no país. Um dos principais aspectos foi o da ampliação do chamado regime de compensação. A regulamentação do ICMS (RICMS) ficou a cargo da lei ordinária dos diversos Estados. A fixação das alíquotas internas aos Estados, desde que superiores às interestaduais, passaram a ser definida por parte de cada RICMS.

Após 1988, as alterações fiscais possibilitaram a modernização do sistema tributário brasileiro, a despeito dos inúmeros problemas decorrentes da nova forma de tributação. O Brasil substituiu a cobrança de impostos imóveis, incidentes sobre propriedades e heranças, por impostos móveis, incidentes sobre a circulação de produtos e bens de consumo. Dessa forma, atrela-se a arrecadação do Estado com a produção e o consumo em larga escala, proporcionando o aumento de receitas governamentais.

Contraditoriamente, a valorização do Real e o aumento da taxa de juros dificultaram a competitividade das indústrias nacionais na abertura do mercado brasileiro dos anos 90. Por um lado, os produtos brasileiros elaborados e semielaborados não detinham a tecnologia necessária para competir com os produtos internacionais similares. Por outro lado, as altas taxas de juros inviabilizaram os investimentos industriais, incentivando grande parte do mercado de capitais a investir em commodities. Dessa forma, a reforma fiscal possibilitou a manutenção do arranjo representativo federativo e inviabilizou o desenvolvimento de importantes setores para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

Diversos problemas decorrem de um sistema tributário em “cascata”, onde o mesmo imposto pode ser cobrado diversas vezes. De 1988 até hoje, a regra do ICMS permite sua cobrança em várias (ou todas) etapas do ciclo de produção e comercialização, com dedução da parte paga na etapa precedente para apuração do imposto a pagar em cada parte do referido ciclo (princípio da não-cumulatividade do ICMS). Cabe ao Estado de origem da operação o objeto do imposto. Diversos problemas surgem deste modelo:

A própria Constituição de 1988, reconhecendo alguns dos problemas decorrentes da adoção do princípio da origem, estabeleceu alíquotas mais baixas nas transações entre Estados mais ricos e mais pobres. Pelo texto original da Carta Magna de 1988, a imunidade do ICMS nas exportações era estabelecida apenas para produtos industrializados, ficando a desoneração de produtos semielaborados a cargo de lei complementar. Essa lacuna foi preenchida com a Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991, que definiu como produtos semielaborados, sujeitos ao pagamento do imposto nas exportações, aqueles: (i) que resultassem de matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral quando exportada *in natura*; (ii) cuja matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral não tenha sofrido qualquer processo que implicasse na modificação da natureza química originária; (iii) cujo custo da matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral representasse mais de 60% (sessenta por cento) do custo total do produto. (LEITÃO; LINHARES; IRFFI, 2009, p. 5).

A princípio, o modelo fiscal teorizou a desoneração do produto industrializado, limitando a abrangência sobre os produtos semielaborados. No entanto, a Constituição de 1988 não limitou a abrangência do ICMS. A LC nº 65/1991 conferiu ao CONFAZ a atribuição de definir a lista dos semielaborados. Por sua vez, o CONFAZ promoveu a ampliação da desoneração fiscal sobre os produtos semielaborados e até primários.

Elaborada pelo CONFAZ, a lista de produtos semielaborados tributáveis favoreceu os fiscos estaduais, provocando conflitos com a indústria porque diminuiu a competitividade dos produtos nacionais. Por sua vez, através de seu poder de tributação, os Estados chegam a cobrar o ICMS em contratos onde não há transferência de direitos de propriedade, como nos contratos de comodato, impossibilitando os créditos de direito sobre a operação. A Lei Kandir, apesar de reforçar a não incidência do ICMS sobre contratos de comodato, não impede o poder de tributação dos Estados, que negam a devolução dos créditos sobre os impostos indevidos aos contribuintes. Exemplos de contratos de comodato são os contratos dos fabricantes de bebidas, que emprestam refrigeradores, mesas e cadeiras aos bares e restaurantes, e os das montadoras de automóveis, que cedem equipamentos industriais aos seus fornecedores para viabilizar a produção de autopeças que, posteriormente, serão adquiridas pela própria montadora (MOREIRA, 2012).

O comportamento dos Estados em relação à tributação improcedente do ICMS, sobre contrato de comodatos, faz com que muitos contribuintes questionem o procedimento no STJ. De acordo com Moreira (2012, p. 1):

Em recurso especial julgado no ano de 2006 (nº 791.491/MG), o STJ acolheu a tese ora exposta, mantendo o direito ao crédito de ICMS de uma fabricante de sorvetes sobre refrigeradores emprestados aos seus pontos de venda. No mesmo sentido, no ano de 2009, o Conselho de Contribuintes de Minas Gerais assegurou a uma montadora de automóveis o direito ao creditamento do ICMS relativo a máquinas cedidas aos seus fornecedores de autopeças (acórdão nº 3.424/09/CE).

Deve-se destacar que o modelo de tributação e de estorno via crédito do ICMS favorece o poder de tributação dos Estados, que podem ficar com os créditos não contestados. Neste ponto, o sistema tributário brasileiro favorece a cobrança improcedente de impostos por parte do Governo. No Brasil, outro importante ponto a ser ressaltado é o de que, diferentemente de qualquer outro país federalista, um imposto nacional como o ICMS foi estadualizado e cobrado em diversos estágios produtivos (MARTINS, 2005).

Após a implantação do Plano Real, com a valorização do Real e o aumento da taxa de juros, foi possível para o Governo Federal discutir a política de tributação do ICMS. Em 1994, através da Lei Kandir, o Governo Federal estabeleceu as principais regras de cobrança do ICMS em substituição ao Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968.

A Lei Kandir promoveu a desoneração fiscal das exportações, criando uma expectativa de perdas sensíveis para o orçamento de Estados e Municípios:

A aprovação da lei trouxe significativas alterações na legislação do tributo, bem como enorme perspectiva de perda de arrecadação pelos Estados, haja vista a total desoneração das operações com mercadorias destinadas ao exterior, além da garantia de aproveitamento integral dos créditos relativos aos insumos utilizados pelos exportadores nas mercadorias com destino ao mercado externo. Apesar da não-incidência tributária definida na Lei Kandir, as empresas exportadoras podem manter o crédito fiscal do ICMS referentes às aquisições dos insumos utilizados na produção a ser negociada com o mercado externo. A regra geral determina o estorno do crédito fiscal do ICMS, quando a operação subsequente não for tributada, conforme preceitua o art. 66, § 2º do Decreto nº 24.569/97 (RICMS do Ceará). No caso das exportações, a Lei Complementar nº 87/96 introduz uma exceção a esta norma, fundamentada no princípio da não-cumulatividade, previsto no art. 57 do mesmo decreto, onde se compensa o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação com o montante cobrado nas anteriores por esse ou por outro Estado. (LEITÃO; LINHARES; IRFFI, 2009, p. 5).

A Lei Kandir possibilitou o aparecimento de um mercado de troca de créditos do ICMS, que pode ser transferido a outros estabelecimentos para a utilização no abatimento do imposto a ser pago nas saídas internas ou interestaduais. Neste mercado de compra e venda de crédito de ICMS, um comprador pode receber o crédito do ICMS e pagar por ele com certo deságio, aumentando ainda mais o montante da perda de arrecadação dos entes federados. O excedente transferido para o setor, provado na compra e venda de créditos do ICMS, ocasiona uma perda social e uma conseqüente redução do bem-estar da comunidade, devido à diminuição de receitas do Estado que se encontra ainda mais limitado para satisfazer as demandas em políticas públicas (LEITÃO; LINHARES; IRFFI, 2009).

Em 1999, com a adoção do câmbio flutuante, foi possível ao Governo Federal colocar em discussão a Lei Kandir. Ressaltam-se três pontos importantes da retomada de negociações: 1) a forte desvalorização cambial, que reduziu a urgência da desoneração – uma das principais motivações para a aprovação da Lei Kandir, devido à perda de competitividade dos primeiros anos do Plano Real. 2) A geração de superávits fiscais estaduais através do aumento da carga tributária obtido com a redução das desonerações, seguindo o exemplo da

União. 3) A possibilidade de os Estados manterem ou recuperarem características cumulativas do ICMS, também seguindo o exemplo do Governo Federal, que não limitou sua atuação cumulativa no ICMS depois da Lei Kandir – cujas metas incluíam a eliminação desse tipo de comportamento (PELLEGRINI, 2006).

As alterações resultantes dessas negociações geraram situações anteriores à Lei Kandir, dentre as quais a forte restrição ao aproveitamento do crédito tributário relativo à utilização de serviços no processo produtivo e a diluição em quatro anos do aproveitamento do crédito tributário decorrente da compra de bens de capital. Restringiu-se, assim, o mercado paralelo de compra e troca de créditos do ICMS.

Após 2000, as alterações da Lei Kandir possibilitaram a retomada sensível das exportações. Outros fatores que também contribuíram para a retomada das exportações foram: o cenário internacional favorável, a desvalorização cambial e a atuação do Governo Federal no comércio exterior com a diversificação e a ampliação de mercados. De acordo com Pellegrini (2006, p. 15), os entes federados ficaram submetidos a uma nova necessidade de receitas que determinava três estratégias para o seu êxito, sendo a terceira a opção mais fácil: 1) elevar a carga tributária sobre os agregados não desonerados; 2) reduzir a relação entre gastos públicos e PIB estadual; 3) elevar a demanda por compensação, pressionando o Governo Federal:

Tal demanda acirrou de forma acentuada as tensões entre os Estados e a União, diante das diferentes visões quanto à correta divisão do ônus trazido pela desoneração das exportações. Os embates têm ocorrido predominantemente na tramitação da proposta orçamentária da União no Congresso Nacional, pois, desde 2004, o montante da compensação deixou de ser previamente negociado e estipulado em Leis Complementares. O descontentamento dos Estados com a compensação resultante destes embates trouxe consequências para os exportadores. Os estados recorreram a procedimentos infralegais e administrativos para restringir a possibilidade de utilização do crédito tributário. Tal postura, algumas vezes combinada coletivamente no âmbito do CONFAZ, serve também para pressionar a União a elevar a compensação. (PELLEGRINI, 2006, p. 15).

O descompasso entre o efeito multiplicador das exportações na arrecadação sobre o consumo e o crescimento das exportações, que gera demanda por novos investimentos, cria a necessidade de repasses compensatórios para os Estados e Municípios exportadores.

A estratégia de pressão junto ao Governo Federal adotada pelos Estados é sempre intempestiva, demonstrando a ausência de discussões e acordos em função do IVA. Apesar de muitos Estados terem sido favoráveis ao IVA, a sua aprovação não ocorreu. Os parlamentares

e os governadores apoiaram o ICMS e a Lei Kandir, devido às diversas possibilidades de tributação.

Ao menos dois pontos que favoreceram o modelo de tributação atual podem ser destacados: primeiro, o modelo vigente do ICMS não alterou o poder de tributação dos governadores e ainda possibilitou a sua ampliação devido a sua estadualização. Além dos poderes de centralização decisória e de nomeação dos TCEs, os governadores detiveram o poder também sobre o ICMS, imposto que deveria ser de jurisdição exclusiva do Governo Federal. Segundo, o fato de o modelo do ICMS vigente forçar o pedido de estorno, por parte do contribuinte, do imposto indevido, não aplicável ou isento. Ou seja, os Estados podem tributar operações indevidamente, podendo ficar com os recursos caso o contribuinte não conteste ou não formalize o pedido de crédito. Isto abre precedentes para o aumento da arrecadação com incidência em “cascata” e, em alguns casos, improcedente.

No lugar do IVA, o modelo do ICMS vigente reafirma a ação individual dos entes federados, que somente produzem acordos em torno do Governo Federal de forma intempestiva e dentro de padrões de acomodação dos interesses federativos. Dessa forma, qualquer política financeira nacional de interesse do Poder Executivo deve respeitar necessariamente o pacto federativo fiscal em torno do ICMS. Como principal exemplo, tem-se a política de estabilização macroeconômica (Plano Real), que garantiu o padrão de acomodação dos interesses federativos ou, mais especificadamente, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal quando as contas estaduais já estavam controladas, sem maiores riscos de contestações.

A socialização de um imposto federal para os Estados incomoda o Governo Federal, que não prevê, em seu orçamento, recursos compensatórios para os Estados e Municípios exportadores. Dessa forma, têm-se, de um lado, os entes federados que preferem pressionar o Governo Federal por maiores repasses compensatórios e, de outro lado, o Governo Federal limitado quanto à questão tributária do ICMS. De acordo com matéria do *Estado de São Paulo*, a pressão dos Estados por maiores repasses é evidente:

Liderados por São Paulo e Minas Gerais, os Estados se preparam para uma rebelião para pressionar o Governo Federal. São Paulo e Minas vão tentar aprovar na sexta-feira, no Conselho de Política Fazendária (CONFAZ), uma recomendação para que nenhum governo permita que exportadores usem créditos do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para pagar fornecedores a partir de janeiro de 2010. No caso de São Paulo, trata-se de uma bolada anual da ordem de R\$ 3 bilhões, segundo o secretário de Fazenda, Mauro Ricardo Costa. A decisão é uma resposta à atitude do Governo Federal de não prever, na proposta do Orçamento Geral da União

de 2010, verbas para repassar aos Estados a título de compensação pela aplicação da Lei Kandir. Nos últimos anos, os Estados vinham recebendo R\$ 3,9 bilhões ao ano, com a promessa de mais R\$ 1,3 bilhão a depender do desempenho da arrecadação federal. Ou seja, uma transferência total de R\$ 5,2 bilhões. Para o ano que vem, a previsão é zero. 'Isso é um conflito desnecessário', disse Costa. 'A União tem de ser um agente agregador'. O secretário de Fazenda da Bahia, Carlos Martins, coordenador do CONFAZ, foi na mesma linha. 'Isso que o Governo Federal está fazendo é inaceitável'. Costa informou que Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro apoiam sua proposta. (OTTA, 2009, p.1).

O impasse com o Governo Federal aumentou devido à possibilidade de não previsão de recursos após 2006, fim do prazo atribuído pelas alterações da Lei Kandir ocorridas em 2002. Como o Ministro Paulo Bernardo declarou na matéria do jornal, desde 2006, o Governo não é obrigado a fazer previsão de recursos compensatórios para os Estados. A análise das MPs de Auxílio Financeiro demonstra justamente o contrário, que, não havendo previsão constitucional para a compensação financeira, o CONFAZ pressiona o Ministério da Fazenda para que este justifique, através do Poder Executivo, a emissão de uma MP de Auxílio Financeiro para a compensação financeira dos Estados e Municípios exportadores.

A centralização decisória no Poder Executivo e a atuação dos partidos e das lideranças dentro das regras regimentais do Poder Legislativo não podem garantir capacidade governativa ao partido de governo se não respeitarem o pacto federativo fiscal, fundamentado em acordos de acomodação de interesses federativos, onde o poder político regional dos Governadores não foi contestado e, no caso do ICMS, até reafirmado. Ademais, deve-se considerar que, devido ao alto nível do endividamento público brasileiro, o estado financeiro das três esferas é tendencialmente desfavorável às responsabilidades a que os representantes públicos estão submetidos.

O Governo Federal está promovendo esforços para estimular as exportações dos entes federados. A LC nº 11.508/2007 criou o marco regulatório das Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs), onde empresas que exportem pelo menos 80% de sua produção estão isentas de recolher o IPI, a Cofins e o PIS-PASEP sobre os insumos adquiridos do mercado interno. As partes e peças importadas também estão isentas do imposto de importação e do adicional de frete para renovação da marinha mercante.

Como se demonstrará na Seção 6, a política de exportações através de estímulos fiscais é importante, porém, não é a única solução para o crescimento das exportações. Estados como SP e SE enfrentam problemas de balança comercial negativa, apesar de exportarem em certa quantidade. Esses Estados são obrigados a suprir a carência de insumos industriais do sistema produtivo exportador através de importações de diferentes produtos que

contribuem para a manutenção das exportações. Desta forma, a política fiscal, sem uma política de estímulo ao conhecimento técnico-científico e a produção tecnológica de insumos para o setor exportador, impede a produção de superávit na balança comercial. O Estado mais desenvolvido da federação promove pouco desenvolvimento e déficits seguidos na balança comercial porque não estimula satisfatoriamente o fornecimento interno de insumos para o setor de exportação.

Dessa forma, os acordos de acomodação federativa e as políticas fiscais de incentivo à exportação, além de manterem a acirrada disputa fiscal, não promovem o avanço socioeconômico, dependente ainda de importantes insumos externos para a manutenção da produção exportadora. Afirma-se, assim, que as instituições representativas brasileiras podem produzir acordos de acomodação federativa viáveis para as instituições, porém, defasados para as necessidades socioeconômicas, principalmente nos Estados com resultados seguidos de balança comercial negativa. Não apenas pelo tamanho de sua economia, SP é corriqueiramente líder de oposições na CMO e no CONFAZ, pressionando por compensações das exportações.

O modelo de arrecadação vigente é viável porque garante a capacidade governativa necessária ao Governo Federal. Porém, o modelo vigente demonstra seus limites quando o Governo precisa dar respostas à sociedade através de políticas públicas mais robustas, como no caso da política industrial, de infraestrutura ou de simplificação tributária. Outro ponto importante é o de que os acordos de acomodação dos interesses federativos tendem a favorecer sempre as finanças federais e estaduais em detrimento das finanças municipais.

#### **4.2 Governo Federal *versus* governadores: os coeficientes e os montantes compensatórios**

Os impasses sobre a quantia dos repasses e os critérios de distribuição são sempre o foco das discussões parlamentares. Por um lado, a Lei Kandir é contestada por favorecer demais os Estados mais exportadores, por outro, o novo critério adicionado, que corrige a concentração de recursos através de critérios redistributivos, também gera críticas. No modelo de redistribuição adotado após 2004, SP chega a receber 10 vezes menos recursos, apesar dos esforços despendidos para a exportação, e TO 10 vezes mais recursos, com menos esforço para exportar.

De acordo com Riani e Albuquerque (2000, 2008), o cálculo da Lei Kandir de 1996 era feito de acordo com as equações expressas em (1) e (2), sob a condição de o “valor

apurado da entrega referente a cada período de competência” (**VE**) ser menor ou igual ao “valor máximo da entrega de recursos destinados a cada Estado, incluída a parcela de seus Municípios” (**VME**), isto é,  $VE \leq VME$ :

$$(1) VE = ((ICMS_b \times P \times A) - ICMS_r) / N$$

$$(2) VME = (VPE \times P \times A) / 12$$

Sendo:

**ICMS<sub>b</sub>** o “produto da arrecadação do ICMS no período base”;

**ICMS<sub>r</sub>** o “produto da arrecadação do ICMS no período de referência”;

**P** o “fator de atualização”, obtido através da razão entre o índice de preços médio do período de referência e o índice de preços médio do período base, adotando-se o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas (IGP-DI – FGV);

**A** o “fator de ampliação”, equivalente a 3% no primeiro ano e 2% por ano nos dois anos subsequentes, perfazendo 5,06% no segundo ano e 7,16% no terceiro ano;

**N** o “número de meses que compõem o período de referência”;

**VPE** o “valor previsto da entrega anual de recursos” (RIANI; ALBUQUERQUE, 2008, p. 5-6).

Além disso, segundo os autores (RIANI; ALBUQUERQUE, 2000, 2008), existe o “fator de transição” (**T**), definido como um critério de diminuição de perdas que deveria ser mantido até 2002, com possibilidade de ser estendido até 2006. **T** equivale a um coeficiente igual a 1, nos exercícios de 1996 a 1998, reduzindo-se gradativamente até 2002. Depois de 1999, os repasses seriam reduzidos pouco a pouco (90% em 1999, 77,5% em 2000, 62,5% em 2001 e 44,5% em 2002). Para os Estados que tivessem perdas superiores a 10% de sua arrecadação de ICMS, o prazo de repasse poderia ser estendido de ano em ano, até 2006, em uma proporção de 2% de acréscimo nas suas perdas, até o limite total de 16% (RIANI; ALBUQUERQUE, 2008, p. 6).

Porém, com excessiva pressão dos governadores, a LC nº 102/2000 foi aprovada, alterando a Lei Kandir: restringiu o uso dos créditos decorrentes da aquisição de energia elétrica e de serviços de comunicação e atribuiu nova regra à utilização dos créditos originários da compra de bens de capital. Além de buscar um melhor desempenho econômico com o crescimento das exportações e ao aumento da formação bruta de capital fixo, a LC nº 102/2000 atendeu às pressões dos governadores, face aos prejuízos causados nas finanças de seus Estados. De acordo com Riani e Albuquerque (2008, p. 8):

Com a Lei Complementar 102 e as adaptações posteriores, a forma de repasse passou a ser processada por meio de fixação de montantes destinados a esse fim e, posteriormente, com previsão de definição de recursos em lei orçamentária. Esses recursos são distribuídos proporcionalmente aos Estados e Municípios através de índices que tiveram como referência a participação relativa de cada unidade da federação no total da exportação brasileira em período anterior a 2000. Por ocasião da fixação do índice definitivo, houve um processo de negociação política no âmbito do Conselho Nacional de Política Nacional (CONFAZ – órgão deliberativo de harmonização de procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos Estados e do Distrito Federal, constituído pelos representantes das unidades da federação e do Governo Federal) e, após uma série de ajustes, estabeleceram-se os índices de participação de cada Estado no Fundo Orçamentário de ressarcimento.

Através de 5 medidas, a LC nº 102/2000 objetivou uma maior redução das perdas para os Estados e Municípios exportadores com o ICMS. Foram elas:

- a) Postergação, para 1º de janeiro de 2003, da vigência da desoneração dos bens de uso e consumo adquiridos pelas empresas, posteriormente adiada para o final de 2006 (Lei Complementar nº 114, de 16/12/2002) e, por fim, repassada para 1º de janeiro de 2011 (Lei Complementar nº 122, de 12/12/2006).
- b) Substituição temporária do seguro-receita por fundo orçamentário com coeficientes de participação pré-fixados para repasse de recursos definidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, durante os exercícios de 2000, 2001 e 2002, posteriormente a Lei Complementar nº 115, de 26/12/2002, estendeu a previsão de transferência de recursos para até o exercício de 2006, fixando o valor dos mesmos para 2003 e definindo que para os demais exercícios os montantes seriam consignados nas respectivas leis orçamentárias da União.
- c) Restrição a créditos decorrentes da aquisição de energia elétrica e de serviços de comunicação, sem prejuízo da atividade exportadora.
- d) Diferimento dos créditos de bens de capital, com apropriação feita à razão de um quarenta e oito avos por mês.
- e) Redução adicional de 20% nas alíquotas interestaduais aplicáveis às saídas de bens de capital, com o objetivo de minimizar o problema do acúmulo de créditos. (RIANI; ALBUQUERQUE, 2008, p. 7).

Mesmo com redução das perdas, os resultados obtidos com a LC nº 102/2000 foram menores do que o esperado. As restrições legais referentes ao aproveitamento dos créditos, implantadas em agosto de 2000, que limitavam o mercado paralelo de compra e venda de ICMS, sofreram ações judiciais que retardaram sua vigência, ocasionando desarmonia entre os Estados e conseqüente redução de seus efeitos.

A LC nº 102/2000 estabeleceu o montante de R\$ 3,864 bilhões para a compensação financeira dos Estados e Municípios exportadores. Conforme o subitem 1.2 do Anexo à LC nº 102, no exercício financeiro de 2001, o valor para entrega foi fixado em R\$ 3.148 milhões,

com atualização pelo IGP-DI da FGV. Para 2002, com a atualização do valor, o total distribuído foi de R\$ 3.952,6 milhões (RIANI; ALBUQUERQUE, 2008).

A LC nº 115/2002 estendeu o sistema de compensação para os exercícios de 2003 a 2006 e manteve os mesmos coeficientes individuais de participação da LC nº 102/2000, sendo que o total para 2003 seria de R\$ 3,9 bilhões e os montantes para o período de 2004 a 2006 deveriam ser previstos na LOA (RIANI; ALBUQUERQUE, 2008).

Após 2004, a LC nº 115/2002 retirou a definição do montante total para o FEX, mas manteve a obrigatoriedade de sua provisão por LOA. Ressalta-se que o Governo Federal desrespeitou inclusive a obrigatoriedade estabelecida por lei de previsão de recursos na LOA nos anos decorrentes a 2004. Por pressão dos Governadores, os montantes de compensação foram introduzidos nos projetos orçamentários.

Em 2004, 2005, 2006, 2010, 2011 e 2012, os projetos orçamentários do Poder Executivo não contemplaram recursos para a compensação financeira dos entes federados exportadores, causando fortes oposições por parte dos governadores. Os governadores passaram a fazer pressão com o CONFAZ junto ao Ministério da Fazenda e a inviabilizar importantes votações do Governo Federal através da CMO, que trancou a pauta do Poder Legislativo nos anos em que não houve previsão de recursos compensatórios.

A EC nº 42/2003, apesar de regulamentar a compensação financeira para os Estados e Municípios exportadores através das definições expostas nas LCs nº 102/2000 e nº 115/2002, manteve a ausência de critérios para os montantes totais e também a dependência de regulamentação complementar do FEX, defeitos provenientes da Lei Kandir.

O critério de distribuição vigente provém do FEX, oriundo da EC nº 42/2003, que, apesar de regulamentar a compensação financeira para os Estados e Municípios exportadores, não definiu os montantes totais. Nesse sentido, o FEX ainda carece de LC que o regulamente constitucionalmente. Somente em 2004, o valor total do Fundo, resultante da negociação com os governos estaduais, foi de R\$ 975 milhões, valor sensivelmente inferior às reivindicações dos Estados, que pediam valores em torno de R\$ 9 bilhões. O modelo vigente de partilha desrespeita os critérios adotados pela Lei Kandir.

Após 2006, mesmo com a pressão dos governadores, o Governo está repassando cerca de R\$ 3,9 bilhões bienais, como demonstra a análise de dados na Seção 6. De um lado, o Governo Federal está relutante em compensar os Estados e Municípios exportadores pelo ICMS, imposto de caráter nacional que foi estadualizado na Constituição de 1988, e, de outro lado, os entes federados pressionam pelos repasses que se tornaram essenciais para suas respectivas administrações públicas. Se o Governo Federal nega repasses e tenta

constantemente substituir os impostos partilhados pelos não partilhados com as demais esferas de governo, os Estados lutam para não perder o poder de tributação do ICMS e recuperar as perdas com o modelo de tributação vigente.

O modelo de partilha em vigor permite a ausência de definição sobre o montante total do FEX. A participação dos Estados no valor total do FEX resultou de negociação entre os entes federados e o Governo Federal, levando-se em consideração dois fatores: 1) o valor das exportações em relação à arrecadação total de ICMS e 2) o saldo da balança comercial em relação à arrecadação total de ICMS (RIO GRANDE DO NORTE, 2012). Os coeficientes são calculados de acordo com (3):

$$(3) \text{ Coef. FEX} = (\text{valor total das exportações} / \text{arrecadação do ICMS}) \times 1/3 + (\text{saldo da balança comercial} / \text{arrecadação do ICMS}) \times 2/3.$$

A participação dos Municípios corresponde a 25% do total devido aos Estados, obedecendo aos coeficientes individuais de participação na distribuição da parcela do ICMS. Sobre as transferências do FEX, não incide o desconto da parcela correspondente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (o FUNDEF).

Vale destacar que os valores podem não ser atualizados anualmente e os valores de transferência podem sofrer depreciação de cerca 10%. De acordo com Riani e Albuquerque (2008), após 2003, o modelo de repasses atenuou as perdas no processo de partilha e repasses das compensações. Por exemplo, para MG, os autores encontram perdas de 48% entre 1996 e 2007 e de 35,7% entre 2003 e 2007. Para eles:

O Seguro-Receita atendia ao princípio de que cada unidade da federação seria compensada pela perda na exportação na proporção – com delimitadores instituídos – da medida da redução real verificada em sua arrecadação em período posterior à implantação da desoneração. Tal princípio embutia desestímulo à melhoria da arrecadação do tributo, porquanto a redução da receita do ICMS ensejava aumento no montante compensatório. A substituição do Seguro-Receita por previsão de recurso orçamentário, a partir de 2000, inicialmente em caráter temporário com prefixação de valores e posteriormente adotado regularmente por meio de negociação orçamentária, desvinculou a compensação da proporção direta das perdas. Simplificou o sistema de compensação, mas, ainda assim, passou a incluir o esforço anual dos Estados na negociação de valores quando da tramitação do orçamento da União. (RIANI; ALBUQUERQUE, 2008, p. 11).

Por iniciativa do Ministério da Fazenda e do CONFAZ, a PEC nº 233/2008 colocou novamente em questão a substituição do ICMS pelo IVA, através de uma mudança paulatina

para a tributação dos bens e serviços no destino, com criação de um Fundo de Equalização de Receitas, que incluiria os atuais ressarcimentos pela exportação de industrializados (FEX), os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios na arrecadação do IPI e do IR e os ressarcimentos da Lei Kandir (RIANI; ALBUQUERQUE, 2008).

Desde 2008, os Estados estão “negociando”, através dos grupos de trabalho da Comissão Técnica Permanente do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (COTEPE/ICMS), os novos índices de participação, incorporando os efeitos da balança comercial interestadual e participações de cada unidade nas exportações. Vale lembrar que ainda há um ambiente político de incerteza que favorece a manutenção do modelo atual e, no limite, a aprovação da LC necessária ao FEX, em detrimento do IVA.

A proposta significa uma rodada de discussão sobre a mudança dos critérios de distribuição dos repasses, redefinindo índices de participação e impactos financeiros diferenciados para cada unidade da federação. Porém, traz consigo uma série de impasses relativos à falta de previsão de recursos para importantes políticas de seguridade social, trabalho, saúde e educação. Nessa proposta, o modelo de IVA está associado à política de isenção sobre a folha de pagamento das empresas e a estimulação da produção econômica sem previsão da manutenção de importantes políticas sociais, que podem definir inclusive disputas eleitorais como saúde, educação, trabalho e seguridade social.

A proposta apresenta-se politicamente inviável porque não encontra sustentação partidária eleitoral, associando política de substituição do modelo tributário de ICMS (que acarreta, inclusive, na construção de um fundo garantidor de crédito para o processo de transição) com políticas de desoneração fiscal, que incidem sobre as principais políticas públicas governamentais.

A PEC nº 233/2008 continua em discussão no Poder Legislativo com severas críticas negativas a sua aprovação. A impopularidade causada pela ausência de receitas para importantes políticas fez com que as discussões perdessem fôlego, entrando e saindo de diversas comissões legislativas. A situação agrada os governadores, que não estão interessados em perder o poder de tributação e de isenção do ICMS. Partidos de direita defendem a desoneração fiscal e os partidos de esquerda defendem a manutenção das políticas sociais, o cenário é “solo fértil” para acordos de acomodação federativa que favorecem muito os governadores. Portanto, não há uma estratégia adequada para a substituição do modelo tributário vigente do ICMS, como, por exemplo, foi o Plano Real, no qual o objetivo principal de estabilidade econômica paulatinamente foi alcançado.

Para o Governo Federal, o IVA seria um importante modelo de tributação para a ampliação de receitas e o desenvolvimento de políticas socioeconômicas mais condizentes com a estrutura econômica brasileira. Porém, a confusão, dentro de uma mesma proposta, entre a alteração do modelo de tributação e a política de desoneração fiscal cria um ambiente conflituoso e incerto que justifica a manutenção do modelo de ICMS vigente, e, se for o caso, da aprovação de uma LC que regulamente o FEX.

#### **4.3 Balança comercial e arrecadação do ICMS**

Para melhor caracterizar o modelo vigente de arrecadação do ICMS é necessário comensurar os critérios a que o próprio modelo está submetido. O modelo vigente considera o valor das exportações em relação à arrecadação total de ICMS, critério instituído pela própria Lei Kandir, com a diferença de que o modelo atual considera a arrecadação anual do ICMS e não mais mês a mês. Por sua vez, a LC nº 102/2000 e a EC nº 42/2003 adicionaram um novo critério ao cálculo de partilha que considera o saldo da balança comercial em relação à arrecadação total de ICMS.

Para analisar a balança comercial, a arrecadação do ICMS e o PIB dos entes federados, foram coletados dados na Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), no CONFAZ – COTEPE/ICMS – e no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Desta forma, esta Subseção analisa o peso de cada ente federado sobre a balança comercial, a forma com que cada ente federado arrecada o ICMS e o peso que este imposto possui sobre os respectivos PIBs estaduais.

Considerando que os dados de 2012 estão incompletos e que o período dos dados disponibilizados pela SECEX compreende os anos de 1998 a 2011, a Tabela 3 apresenta informações sobre este período. Nela, pode-se observar a maior uniformidade possível da balança comercial dos entes federados, com os valores apresentados em dólares americanos (US\$).

Para a construção da Tabela 4, foi necessário o alinhamento dos dados do CONFAZ com os dados do IBGE. Considerando-se que muitos valores referentes à arrecadação do ICMS ainda precisam ser atualizados pelas Secretarias Estaduais de Finanças no CONFAZ e que os dados disponibilizados pelo IBGE englobam o período de 2000 a 2009, optou-se por apresentar os dados do período disponibilizado pelo IBGE na Tabela 4. Nela, os valores dos PIBs estaduais foram convertidos em R\$ com uma taxa de conversão de 1,7, uma vez que o IBGE disponibiliza essas informações em US\$. Ressalta-se a importância da utilização desses

dados para a discussão sobre a maneira como os Estados estão arrecadando o ICMS e sobre como eles o estão empregando, dado que isso pode refletir no desempenho comercial dos entes federados.

Ao se observar os dados disponibilizados pela SECEX sobre as balanças comerciais dos entes federados de 1998 até 2011 (Cf. Tabela 3), observa-se que 18 Estados produziram resultados positivos com regularidade. O Estado de MG se destaca, pois, além de ser o primeiro colocado no resultado positivo, produziu efetivos US\$ 138 trilhões, o dobro do segundo colocado, o PA, com US\$ 79 bilhões. Ademais, MG também se destaca por ser o Estado com maiores dificuldades nas disputas fiscais, com reduzido poder de isenção fiscal em relação a BA, SE, SP, RS, PR, GO, MT e MS.

Nove Estados produziram, sistematicamente, resultados negativos, sugerindo que o desempenho regular na balança comercial, seja positivo ou negativo, é estrutural. São eles SE, PB, CE, MS, MA, PE, AM, SP e DF. Com exceção do DF, os demais Estados enfrentam problemas no fornecimento de insumos para a produtividade de suas respectivas exportações, sejam insumos para produtos primários, semielaborados ou industrializados. Os dados indicam problemas na formulação de políticas públicas ligadas, direta ou indiretamente, ao setor de exportação. Tais políticas precisam ser capazes de promover mais conhecimento tecnológico e tecnologia de insumos para as exportações. Indicam também que apenas uma política de incentivos fiscais não proporciona um melhor desempenho da balança comercial. Para que o desempenho da balança comercial apresente-se de forma regular, crescente e positiva, é necessário que ocorra a implantação de políticas de insumos eficazes para o setor de exportação. Destaque para SP, o Estado mais desenvolvido da federação que não está conseguindo promover uma balança comercial positiva com regularidade, mesmo tendo as três principais microrregiões de exportação (a região metropolitana de São Paulo e as regiões de São José dos Campos e de Santos).

A Tabela 4 apresenta o peso do ICMS sobre o PIB dos respectivos Estados. Os dados demonstram que apenas RN (com 15%) e RO (com 9,18%) possuem alíquotas elevadas, em comparação aos demais entes federados, que apresentam níveis entre 3% e 0,4%, com pouca amplitude para uma competição fiscal acirrada.

Deve-se destacar que o crescimento do PIB e do ICMS estaduais foram assimétricos. Os dados demonstram que o PIB brasileiro cresceu 459,7% e o ICMS cresceu 4468%.

Tabela 3 - Balança comercial dos entes federados.

UF	ANO - US\$ 1000														
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
MG	4.042.090	3.446.322	3.933.493	3.058.236	3.838.576	5.008.451	7.019.892	9.579.293	10.799.571	11.850.305	13.961.116	12.166.862	21.257.240	28.366.842	138.328.289
PA	1.951.673	1.965.113	2.180.512	2.033.134	2.022.804	2.386.593	3.536.142	4.403.490	6.063.611	7.285.801	9.668.831	7.550.817	11.687.592	16.992.006	79.728.119
MT	568.664	591.414	942.709	1.259.241	1.586.804	1.909.474	2.684.209	3.741.429	3.926.950	4.377.581	6.535.170	7.634.473	7.462.392	9.521.040	52.741.550
RS	1.296.803	1.715.619	1.759.270	2.301.856	2.852.208	3.836.686	4.611.532	3.783.512	3.852.871	4.849.430	3.860.441	5.765.932	2.107.424	3.764.939	46.358.523
PR	170.406	233.169	-292.067	391.259	2.369.689	3.671.802	5.378.879	5.506.296	4.038.367	3.334.870	676.962	1.601.984	219.054	-1.372.261	25.928.409
BA	328.581	112.131	-298.176	-164.077	534.650	1.315.660	1.045.316	2.638.163	2.298.260	1.994.131	2.389.086	2.338.219	2.180.080	3.249.043	19.961.067
RJ	-2.883.083	-2.780.728	-3.137.925	-2.927.846	-1.738.520	-68.021	672.290	1.501.402	4.193.077	4.753.079	4.291.886	1.874.822	3.356.129	10.468.491	17.575.053
ES	-1.060.256	-173.457	283.448	-18.858	577.529	1.378.700	1.044.545	1.504.419	1.825.649	233.446	1.492.768	1.025.988	4.358.938	4.420.869	16.893.728
SC	1.334.612	1.683.796	1.755.323	2.170.778	2.229.061	2.708.044	3.353.658	3.405.699	2.513.344	2.381.618	390.368	-860.490	-4.396.079	-5.803.355	12.866.377
GO	69.782	7.334	170.575	205.510	322.574	726.415	787.403	1.093.384	1.100.536	1.482.855	1.041.555	762.273	-130.652	-123.206	7.516.338
AL	209.645	165.332	159.691	240.953	174.141	312.775	390.360	491.244	582.546	423.939	661.449	711.622	723.517	920.028	6.167.242
RO	22.630	50.501	14.379	20.870	-15.626	88.700	121.349	181.276	253.578	389.746	429.949	224.950	191.701	81.915	2.055.918
RN	13.236	31.238	79.261	98.980	108.175	141.989	434.350	303.376	241.560	228.490	140.786	108.176	-34.657	38.584	1.933.544
AP	45.280	22.977	7.717	19.257	8.143	14.581	18.576	59.926	117.166	75.118	148.116	142.683	303.831	535.102	1.518.473
TO	-24.093	-14.439	-695	1.400	-7.839	26.260	83.580	144.483	179.272	82.014	154.059	152.644	104.106	324.010	1.204.762
PI	32.072	36.333	47.437	24.556	35.219	48.400	56.806	43.751	20.470	12.902	65.256	98.989	-59.591	6.012	468.612
AC	-15	555	-4.227	487	191	4.542	8.490	12.286	17.516	17.721	20.926	14.327	17.777	10.229	120.805
RR	-7.752	248	-1.995	1.224	3.621	2.129	3.913	8.187	15.300	15.684	13.882	2.617	4.150	8.424	69.632
SE	-78.242	-75.171	-64.646	-81.056	-64.256	-58.305	-53.260	-26.877	-15.221	4.564	-91.883	-92.580	-103.182	-179.385	-979.500
PB	-100.148	-65.651	-72.634	15.591	38.762	107.946	116.224	134.139	39.926	-69.287	-168.665	-275.509	-467.370	-792.852	-1.559.528
CE	-250.697	-202.241	-222.581	-96.649	-90.886	221.826	288.829	345.106	-136.303	-259.509	-281.500	-150.312	-899.702	-1.000.033	-2.734.652
MS	17.373	160.749	93.239	191.838	-39.670	5.471	-127.200	69.110	-721.498	-892.711	-1.587.014	-752.596	-420.604	-552.807	-4.556.320
MA	319.495	296.032	273.133	-286.176	-216.224	78.003	495.362	344.337	-13.168	-176.015	-1.266.448	-760.622	-896.817	-3.234.284	-5.043.392
DF	-382.896	-657.337	-508.098	-563.419	-558.433	-523.085	-476.022	-676.627	-792.332	-1.050.039	-914.122	-961.341	-1.416.480	-1.069.182	-10.549.413
PE	-553.916	-469.417	-651.778	-693.145	-523.993	-384.832	-241.224	-19.882	-243.699	-849.525	-1.522.959	-1.157.400	-2.160.168	-4.332.531	-13.804.469
SP	-9.723.307	-5.792.158	-5.810.710	-4.111.533	321.124	2.819.254	4.064.128	7.650.059	9.100.144	3.315.565	-8.648.650	-8.107.314	-15.493.785	-22.251.574	-52.668.757
AM	-2.785.577	-2.446.197	-3.154.112	-2.495.712	-2.017.306	-2.155.324	-3.173.385	-3.069.008	-4.724.652	-5.732.953	-8.755.594	-6.055.326	-9.935.933	-11.815.595	-68.316.674
<b>Brasil</b>	<b>-6.623.614</b>	<b>-1.288.768</b>	<b>-731.743</b>	<b>2.684.835</b>	<b>13.195.999</b>	<b>24.877.655</b>	<b>33.841.882</b>	<b>44.928.809</b>	<b>46.456.629</b>	<b>40.031.627</b>	<b>24.957.675</b>	<b>25.272.399</b>	<b>20.146.858</b>	<b>29.796.166</b>	<b>297.546.409</b>

Fonte: BRASIL, SECEX (2012).

**Tabela 4 - Percentual do ICMS sobre o PIB dos entes federados entre 2000 e 2011**

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
RN	10,53	11,02	10,37	11,31	10,52	10,83	9,77	90,89	9,89	9,19	1,96	11,88	15,50
RO	4,94	4,66	4,60	5,38	6,40	6,65	6,19	58,79	5,82	5,42	1,26	7,89	9,18
RN	2,26	2,37	2,22	2,07	2,11	2,13	2,48	22,73	2,14	2,03	0,45	2,67	3,42
MS	1,62	1,72	1,66	1,64	1,89	2,09	2,10	21,16	2,23	2,00	0,40	2,53	3,08
ES	1,47	1,74	1,51	1,61	1,58	1,67	1,64	16,56	1,70	1,70	0,30	1,97	2,52
AM	1,43	1,56	1,52	1,49	1,47	1,53	1,46	15,02	1,68	1,50	0,33	2,03	2,41
MT	1,62	1,62	1,51	1,51	1,51	1,56	1,69	15,48	1,51	1,49	0,30	1,73	2,36
PE	1,35	1,35	1,38	1,37	1,42	1,47	1,49	14,79	1,50	1,49	0,33	2,15	2,35
GO	1,42	1,49	1,37	1,47	1,41	1,42	1,40	13,64	1,39	1,33	0,30	1,96	2,24
PI	1,21	1,23	1,25	1,19	1,32	1,38	1,42	14,14	1,42	1,42	0,33	1,87	2,21
BA	1,38	1,41	1,44	1,46	1,53	1,46	1,52	13,86	1,43	1,26	0,27	1,49	2,14
CE	1,40	1,47	1,43	1,37	1,38	1,31	1,38	13,23	1,33	1,33	0,29	1,76	2,13
MG	1,28	1,41	1,27	1,26	1,27	1,38	1,35	13,62	1,40	1,32	0,28	1,73	2,09
AL	1,18	1,19	1,17	1,21	1,28	1,32	1,38	13,39	1,41	1,36	0,29	1,82	2,08
PB	1,34	1,43	1,26	1,25	1,30	1,35	1,31	12,85	1,28	1,24	0,28	1,67	2,05
PA	1,06	1,11	1,14	1,22	1,15	1,24	1,27	12,59	1,21	1,32	0,26	1,99	1,99
SE	1,27	1,23	1,24	1,20	1,22	1,28	1,29	12,12	1,17	1,23	0,27	1,71	1,95
SP	1,23	1,24	1,24	1,18	1,21	1,19	1,22	11,90	1,29	1,23	0,25	1,60	1,90
TO	1,29	1,21	1,26	1,29	1,25	1,27	1,28	12,08	1,19	1,09	0,25	1,48	1,90
SC	1,08	1,15	1,19	1,19	1,16	1,16	1,13	11,09	1,10	1,12	0,24	1,64	1,81
AC	0,87	0,93	1,01	1,07	1,11	1,26	1,27	11,56	1,01	0,99	0,25	1,35	1,74
PR	1,07	1,11	1,11	1,04	1,09	1,18	1,15	10,61	1,12	1,10	0,21	1,43	1,70
MA	0,90	1,02	1,01	0,90	0,94	0,98	1,09	10,77	1,04	1,07	0,23	1,46	1,65
RJ	0,99	1,05	1,03	1,01	1,00	0,92	0,91	8,98	0,88	0,92	0,18	1,21	1,45
AP	0,74	0,72	0,72	0,73	0,82	0,94	0,93	8,85	0,89	0,96	0,21	1,17	1,40
DF	0,52	0,53	0,59	0,58	0,62	0,62	0,63	5,88	0,57	0,52	0,11	0,67	0,88
RR	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,26	0,03	0,03	0,01	0,03	0,04

Fonte: BRASIL, CONFAZ (2012); BRASIL, IBGE (2012).

Desta forma, questiona-se a eficácia de políticas para o crescimento das exportações fundamentadas apenas em incentivos fiscais, sem incentivar a produção de importantes insumos para o setor de exportação. Considera-se que as políticas de desenvolvimento tecnológico, especificamente voltadas para o setor de insumos de exportação, podem ser um elemento diferencial na produção de balanças comerciais crescentes, regulares e positivas.

#### **4.4 A acomodação dos interesses federativos no modelo tributário vigente**

Acordos de acomodação federativa não são novidade para a literatura brasileira, tão pouco os movimentos de centralização e de descentralização no Governo Federal. No entanto, o pacto tributário vigente demonstra que o Governo Federal e as governorias passaram a disputar, além do ICMS, novas fatias em torno de setores de serviços. Este modelo de tributação possibilita também a existência de um mercado paralelo de compra e venda de créditos do ICMS.

O modelo vigente de aplicação do ICMS garante o poder de tributação dos governadores em jurisdições que deveriam ser fórum privilegiado do Governo Federal. Apesar da centralização decisória e da concentração de recursos no Poder Executivo, evidenciam-se as limitações acerca da autonomia tributária do Governo Federal. Considera-se que a PEC nº 233/2008 ainda é insuficiente para estabelecer um acordo em torno do IVA.

O modelo fundamentado em acordos de acomodações de interesses federativos, onde o poder normativo dos governadores de tributar, nomear, prestar contas e transferir o ICMS para os Municípios não é questionado. As disputas em torno de novas fatias de recursos financeiros tendem a aumentar a carga tributária sobre os contribuintes, submetidos à lógica de disputas entre Governo Federal e os Estados em torno do ICMS.

No CONFAZ, a ausência de um acordo em torno do IVA favorece os Estados isoladamente, dentro de suas jurisdições. A tendência de escassez de recursos e de pressão por recursos compensatórios é fruto das ações isoladas, pouco responsáveis e contestatórias de fatias de tributações pouco racionalizadas como o ICMS.

O Governo Federal, mesmo com poderes constitucionais centralizadores e o apoio do Poder Legislativo, não pode alterar o modelo de tributação vigente sem um acordo prévio no CONFAZ. Dessa forma, o Governo Federal não tem sustentação para mobilizar discussões em torno de um novo modelo de tributação como o IVA. Tão pouco para limitar a aplicação do ICMS que foi estadualizado e aplicado de forma onerosa para o contribuinte.

A análise das MPs de Auxílio Financeiro demonstra que o Governo Federal está tentando centralizar tributos, substituindo aqueles impostos em que tem que dividir a arrecadação com as demais esferas de governo. Porém, tal atitude não questiona o pacto federativo fiscal, baseado na acomodação de interesses federativos, tão pouco se apresenta como resposta às crescentes e diversificadas demandas por políticas públicas, que cada vez mais estão sendo transferidas para as esferas municipais de governo.

No arranjo federativo representativo brasileiro, o Governo Federal e os Estados disputam o direito de tributar o contribuinte de forma cumulativa, sem neutralidade distributiva e, em alguns casos, até improcedente, para resolver intempestivamente seus problemas financeiros através de um pacto fiscal firmado na acomodação dos interesses federativos. Essa acomodação desfavorece, em certa medida, importantes políticas federativas como a política industrial e a de desoneração e simplificação tributária, necessária para um melhor desenvolvimento econômico.

Desse modo, acordos federativos de acomodação desfavorecem políticas federativas, causando um descompasso com a necessidade de crescimento socioeconômico do país e favorecendo respostas institucionais viáveis para as esferas representativas, porém, defasadas para a sociedade. Como exemplo, tem-se o setor industrial que, apesar de crescente, possui uma taxa de aceleração menor do que a de países mais industrializados.

Destaque deve ser dado para as estratégias impopulares de aumento da carga tributária, comumente utilizadas pelos representantes públicos. Acordos de acomodação em função de maiores repasses compensatórios tendem a ocorrer com o aumento dos impostos. Nesse sentido, o custo de transação para os Estados é menor quando eles atuam através do CONFAZ, através de repasses financeiros, evitando discussões e possíveis acordos em torno do IVA.

Além disso, com os redutos eleitorais intraestaduais, os Governadores detêm influência política sobre Deputados e Senadores. Os Governadores, através da centralização financeira e política, podem influenciar também importantes relações regionais e locais, restringindo demandas eleitorais. A excessiva centralização nas governorias fortalece o personalismo político, limitando ainda mais os mecanismos eleitorais de responsividade pública no plano regional e local.

Discutir alterações no pacto federativo significa considerar os modelos representativo e fiscal conjuntamente. Em última instância, significa discutir o apego excessivo existente no arranjo federativo representativo brasileiro à centralização e ao personalismo político, como

formas de responsividade pública e verticalização das relações partidário-eleitorais. Um alto custo de transação política e econômica, que colocaria em questão a própria Constituição de 1988. Diferentemente do Plano Real, no qual o objetivo principal de estabilização foi alcançado, nas propostas e no modelo vigente de tributação do ICMS não há compromisso com o desenvolvimento socioeconômico.

Dessa forma, o argumento desta tese é o de que o arranjo representativo federativo é complementado e mantido pelo pacto federativo fiscal, que contribui para a acomodação dos interesses regionais e locais e para a manutenção de um Governo Federal. Por sua vez, o Governo Federal pode produzir políticas nacionais desde que não contestem o pacto federativo vigente. Assim sendo, através do pacto fiscal vigente, o arranjo federativo representativo obtém resultados viáveis para os dilemas financeiros dos representantes públicos, porém, insatisfatórios para a sociedade.

## 5 A COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO ENTRE 2003 E 2010

Diante dos dados disponíveis no *site* do Senado, esta Seção observará a composição dos partidos na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) entre 2003 e 2010, proporcionando um melhor entendimento do relacionamento dos partidos durante os anos 2000. A composição dessa instância demonstra a estratégia dos partidos diante do jogo de forças políticas existentes no Poder Legislativo que é marcado pelas regras regimentais internas e a atuação das lideranças (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Até 2006, a CMO foi composta por 63 deputados e 21 senadores. Depois deste ano, houve uma diminuição para 30 deputados e 10 senadores. A mudança favoreceu o consenso e acelerou o processo decisório na CMO. Por um lado, o Governo Federal está dificultando as reuniões e deliberações, evitando entraves e favorecendo o consenso, principalmente, no caso das MPs de Auxílio Financeiro que determinam a compensação financeira para os entes federados exportadores.

Após 2006, a mudança no número de cadeiras da CMO não altera os critérios de admissibilidade dos parlamentares. Dessa forma, permanece a divisão igualitária entre Senado e Câmara (50%) e a proporcionalidade como regra de composição dos partidos para as duas casas. A redução de cadeiras tornou a CMO menos fragmentada, limitando o acesso de partidos pequenos e ampliando o *status quo* dos grandes partidos como PMDB, PT, PSDB e PFL/DEM. A relação participação e oposição torna-se mais acentuada na CMO.

Pode-se observar que o comportamento dos partidos na CMO foi orientado em grande medida pela necessidade de organização e maximização de suas preferências para o exercício do voto. Significa afirmar que os partidos se organizaram e se apresentaram de acordo com suas estratégias de orientação para o voto. Nesse contexto, o perfil dos partidos está correlacionado intimamente com as estratégias adotadas *a priori* para o processo decisório.

Outros fatores que influenciam no agrupamento dos partidos é o de suas origens institucionais e a proporcionalidade a que têm direito dentro da CMO. Ou seja, um como o PMDB, por exemplo, pode optar por compor suas cadeiras com parlamentares de diferentes estados, inclusive convidando partidos menores que não conseguem cadeiras devido ao seu tamanho na Câmara ou no Senado. Nesse caso, um único partido pode ter duas estratégias de orientação para o voto na CMO. Tal comportamento advém da necessidade de maximização

das preferências dos partidos dentro da lógica institucional de cada casa representativa, seja ela o Senado ou a Câmara.

De acordo com os dados analisados é possível destacar seis agrupamentos institucionais para a orientação do posicionamento dos partidos no processo decisório da CMO. Os agrupamentos correspondem à forma com que os partidos decidem orientar os votos, *a priori*, dos seus parlamentares (Deputados e Senadores). Portanto, os critérios de agrupamento são determinados pela própria CMO, são eles:

- 1) Governo, grupo dos partidos de governo que votam de acordo com a orientação da base governista.
- 2) Governo não alinhado, grupo de partidos da base governista que preferem decidir isoladamente sua própria orientação para votação.
- 3) Não alinhados, partidos que decidem orientar seus votos mediante o próprio grupo formado.
- 4) Não alinhado, partido que decide orientar isoladamente seus votos.
- 5) Oposição, grupos partidários oposicionistas que se orientam *a priori* para a oposição nas votações.
- 6) Vago, devido ao falecimento do parlamentar ou desistência da cadeira.

Os dados da Tabela 5 demonstram de que forma a CMO esteve agrupada entre 2003 e 2010, período que compreende todo o Governo Lula. Percebe-se que houve relativa facilidade na obtenção de maioria por parte do partido de governo na Câmara, no entanto, no Senado, a dependência do PMDB e de alianças localizadas foi mais significativa. No Senado a oposição deteve maior peso e os partidos também detiveram maior autonomia, caso do PMDB, por exemplo.

**Tabela 5 - Agrupamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Parlamentares na CMO			Deputados na CMO			Parlamentares na CMO		
PARTIDO TITULAR	Parlamentares	%	PARTIDO TITULAR	Deputados	%	PARTIDO TITULAR	Senadores	%
Governo	202	39,30	Governo	170	44,39	Governo	32	24,43
Governo - Não alinhado	55	10,70	Governo - Não alinhado	31	8,09	Governo - Não alinhado	24	18,32
Não alinhado	73	14,20	Não alinhado	43	11,23	Não alinhado	30	22,90
Não alinhados	16	3,11	Não alinhados	16	4,18	Não alinhados	0	0,00
Oposição	153	29,77	Oposição	113	29,50	Oposição	40	30,53
VAGO	15	2,92	VAGO	10	2,61	VAGO	5	3,82
<b>Totais</b>	<b>514</b>	<b>100,00</b>	<b>Totais</b>	<b>383</b>	<b>74,51</b>	<b>Totais</b>	<b>131</b>	<b>25,49</b>

Fonte: Senado Federal (BRASIL, 2011).

Os dados da Tabela 6 mostram o peso isolado do PMDB com 12,50% da composição da CMO entre 2003 e 2010, seguido de PT com 8,56% e PSDB com 7,39%. Além disso, PT, PSDB, PMDB e PFL/DEM, mesmo sendo os maiores, fizeram diversas alianças específicas que garantiram seus respectivos *status quo* no processo decisório. Os dados das Tabelas 7, 8 e 9 demonstram o mesmo fenômeno, porém, com dois aspectos importantes que devem ser ressaltados: primeiro, no Senado há um menor número de partidos e maior composição dos partidos de oposição como DEM/PFL e PSDB e, segundo, na Câmara há um número pouco maior de partidos e maior presença do partido de governo e do PMDB, seu principal partido de coalizão. A aliança entre PT e PMDB favorece os dois partidos porque garante a hegemonia do primeiro na Câmara e a sobreposição dos interesses do segundo no Senado diante de partidos como DEM/PFL e PSDB.

As Tabelas 7, 8 e 9 apresentam a composição de Deputados e Senadores da CMO por regiões e a Tabela 10 por UF, observa-se o peso de MG na Câmara. Na CMO, os critérios de distribuição são dados proporcionalmente pelo peso dos partidos em cada esfera do Poder Legislativo. No caso de MG, assim como o de SP e RS, percebe-se o peso de seu eleitorado que pode transferir maior poder de participação nas comissões do Poder Legislativo. No entanto, a motivação dos Deputados mineiros também pode ser atribuída pelas dificuldades tributária e orçamentária de MG no cenário da competição federativa fiscal, situação que não ocorre com SP e RS. O Estado de MG é o mais afetado pelas disputas fiscais porque detém dentro do seu território grandes assimetrias regionais e reduzida amplitude no poder de isenção fiscal.

O caso de MG é emblemático. O triângulo mineiro e a região central de Belo Horizonte estão entre as mais desenvolvidas do país. Divisa com SP, a região SU de MG possui problemas de infraestrutura devido à geografia montanhosa e à posição de desenvolvimento produtivo associado com o mercado paulista. As regiões mais isoladas de MG são a norte e a nordeste, ambas enfrentam sérios problemas de pobreza, de investimentos e de falta de infraestrutura.

A tabela 8 apresenta, de forma geral, a composição da CMO por Estados, demonstrando que, por um lado, os entes federados mais afetados atuam através de seus deputados, e, por outro lado, os entes federados mais privilegiados com recursos federais atuam através de seus senadores. Há tendência ao equilíbrio e aos acordos de acomodação financeira em torno da manutenção do sistema de tributação vigente.

**Tabela 6 - Composição dos Deputados na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Partidos	CO		NO		SU		NE		SE		Total Nacional	
	Deputados	%	Deputados	%	Deputados	%	Deputados	%	Deputados	%	Deputados	%
DEM/PFL	0	0,00	5	11,90	7	14,89	25	20,83	11	9,17	48	13,19
PC do B	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	2,50	5	4,17	8	2,20
PDT	1	2,86	1	2,38	0	0,00	2	1,67	9	7,50	13	3,57
PHS	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,83	1	0,27
PMDB	12	34,29	7	16,67	7	14,89	21	17,50	15	12,50	62	17,03
PMN	0	0,00	1	2,38	0	0,00	1	0,83	0	0,00	2	0,55
PMR	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PP	5	14,29	2	4,76	10	21,28	4	3,33	12	10,00	33	9,07
PPS	0	0,00	0	0,00	3	6,38	3	2,50	3	2,50	9	2,47
PR/PRB/PL	1	2,86	7	16,67	1	2,13	6	5,00	9	7,50	24	6,59
PRONA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,83	1	0,27
PSB	1	2,86	1	2,38	0	0,00	8	6,67	6	5,00	16	4,40
PSC	0	0,00	2	4,76	0	0,00	1	0,83	1	0,83	4	1,10
PSDB	4	11,43	9	21,43	2	4,26	15	12,50	15	12,50	45	12,36
PSOL	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,83	1	0,27
PT	7	20,00	4	9,52	14	29,79	16	13,33	22	18,33	63	17,31
PTB	4	11,43	3	7,14	3	6,38	12	10,00	4	3,33	26	7,14
PV	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	2,50	5	4,17	8	2,20
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>100,00</b>	<b>42</b>	<b>100,00</b>	<b>47</b>	<b>100,00</b>	<b>120</b>	<b>100,00</b>	<b>120</b>	<b>100,00</b>	<b>364</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Câmara dos Deputados (BRASIL, 2011).

Tabela 7 - Composição dos Senadores na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Partidos	CO		NO		SU		NE		SE		Total Nacional	
	Senadores	%	Senadores	%								
DEM/PFL	9	36,00	2	3,92	1	14,29	8	28,57	4	30,77	24	19,35
PC do B		0,00	1	1,96		0,00	1	3,57		0,00	2	1,61
PDT	2	8,00	6	11,76		0,00		0,00		0,00	8	6,45
PHS		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	0	0,00
PMDB		0,00	18	35,29	1	14,29	4	14,29	5	38,46	28	22,58
PMN		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	0	0,00
PMR		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	0	0,00
PP		0,00		0,00		0,00		0,00	1	7,69	1	0,81
PPS		0,00	2	3,92		0,00		0,00		0,00	2	1,61
PR/PRB/PL		0,00	4	7,84		0,00	5	17,86	2	15,38	11	8,87
PRONA		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	0	0,00
PSB		0,00	1	1,96		0,00	2	7,14		0,00	3	2,42
PSC		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	0	0,00
PSDB	6	24,00	3	5,88	4	57,14	5	17,86		0,00	18	14,52
PSOL		0,00	3	5,88		0,00	2	7,14		0,00	5	4,03
PT	6	24,00	8	15,69		0,00		0,00	1	7,69	15	12,10
PTB	2	8,00	3	5,88	1	14,29	1	3,57		0,00	7	5,65
PV		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	0	0,00
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100,00</b>	<b>51</b>	<b>100,00</b>	<b>7</b>	<b>100,00</b>	<b>28</b>	<b>100,00</b>	<b>13</b>	<b>100,00</b>	<b>124</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Câmara dos Deputados (BRASIL, 2011).

**Tabela 8 - Composição dos Senadores e Deputados na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização por região**

Partidos	CO		NO		SU		NE		SE		Total Nacional	
	Parlamentares	%	Parlamentares	%								
DEM/PFL	9	15,00	7	7,53	8	14,81	33	22,30	15	11,28	72	14,01
PC do B	0	0,00	1	1,08	0	0,00	4	2,70	5	3,76	10	1,95
PDT	3	5,00	7	7,53	0	0,00	2	1,35	9	6,77	21	4,09
PHS	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,75	1	0,19
PMDB	12	20,00	25	26,88	8	14,81	25	16,89	20	15,04	90	17,51
PMN	0	0,00	1	1,08	0	0,00	1	0,68	0	0,00	2	0,39
PMR	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PP	5	8,33	2	2,15	10	18,52	4	2,70	13	9,77	34	6,61
PPS	0	0,00	2	2,15	3	5,56	3	2,03	3	2,26	11	2,14
PR/PRB/PL	1	1,67	11	11,83	1	1,85	11	7,43	11	8,27	35	6,81
PRONA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,75	1	0,19
PSB	1	1,67	2	2,15	0	0,00	10	6,76	6	4,51	19	3,70
PSC	0	0,00	2	2,15	0	0,00	1	0,68	1	0,75	4	0,78
PSDB	10	16,67	12	12,90	6	11,11	20	13,51	15	11,28	63	12,26
PSOL	0	0,00	3	3,23	0	0,00	2	1,35	1	0,75	6	1,17
PT	13	21,67	12	12,90	14	25,93	16	10,81	23	17,29	78	15,18
PTB	6	10,00	6	6,45	4	7,41	13	8,78	4	3,01	33	6,42
PV	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	2,03	5	3,76	8	1,56
Vago											26	5,06
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>100,00</b>	<b>93</b>	<b>100,00</b>	<b>54</b>	<b>100,00</b>	<b>148</b>	<b>100,00</b>	<b>133</b>	<b>100,00</b>	<b>514</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Câmara dos Deputados (BRASIL, 2011).

Tabela 9 - Composição dos Senadores e Deputados na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Parlamentares na CMO			Deputados na CMO			Parlamentares na CMO		
PARTIDO TITULAR	Parlamentares	%	PARTIDO TITULAR	Deputados	%	PARTIDO TITULAR	Senadores	%
PMDB	89	17,32	PT	63	16,45	PMDB	28	21,37
PT	78	15,18	PMDB	61	15,93	PSDB	18	13,74
PSDB	63	12,26	PSDB	45	11,75	PT	15	11,45
DEM/PFL	47	9,14	DEM/PFL	33	8,62	DEM/PFL	14	10,69
PP	34	6,61	PP	33	8,62	DEM	10	7,63
PTB	33	6,42	PTB	26	6,79	PDT	8	6,11
PR/PL	28	5,45	PR/PL	20	5,22	PR/PL	8	6,11
DEM	25	4,86	PSB	16	4,18	PTB	7	5,34
PDT	21	4,09	DEM	15	3,92	VAGO	7	5,34
PSB	19	3,70	PDT	13	3,39	PSOL	5	3,82
VAGO	17	3,31	PPS	13	3,39	PR	3	2,29
PPS	15	2,92	VAGO	10	2,61	PSB	3	2,29
PR	11	2,14	PC do B	8	2,09	PC do B	2	1,53
PC do B	10	1,95	PR	8	2,09	PPS	2	1,53
PV	8	1,56	PV	8	2,09	PP	1	0,76
PSOL	6	1,17	PSC	4	1,04			0,00
PSC	4	0,78	PMN	2	0,52			
PMN	2	0,39	PHS	1	0,26			
PHS	1	0,19	PMR	1	0,26			
PMR	1	0,19	PRB	1	0,26			
PRB	1	0,19	PRONA	1	0,26			
PRONA	1	0,19	PSOL	1	0,26			
<b>Totais</b>	<b>514</b>	<b>100,00</b>	<b>Totais</b>	<b>383</b>	<b>100,00</b>	<b>Totais</b>	<b>131</b>	<b>25,49</b>

Fonte: Câmara dos Deputados (BRASIL, 2011).

**Tabela 10 - Composição parlamentar da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização por Estados**

UF	Deputados	%	UF	Senador	%
<b>MG</b>	<b>57</b>	14,88	RR	13	9,92
PR	31	8,09	<b>PA</b>	<b>11</b>	8,40
BA	28	7,31	MT	9	6,87
<b>SP</b>	<b>28</b>	7,31	DF	8	6,11
CE	24	6,27	PB	8	6,11
RJ	21	5,48	TO	8	6,11
GO	20	5,22	AC	6	4,58
PE	20	5,22	GO	6	4,58
<b>ES</b>	<b>14</b>	3,66	SC	6	4,58
PI	12	3,13	RN	5	3,82
MS	11	2,87	RO	5	3,82
<b>PA</b>	<b>11</b>	2,87	AM	4	3,05
TO	11	2,87	AP	4	3,05
MA	10	2,61	PE	4	3,05
SE	10	2,61	RJ	4	3,05
SC	9	2,35	<b>SP</b>	<b>4</b>	3,05
AL	8	2,09	<b>MG</b>	<b>3</b>	2,29
AM	8	2,09	SE	3	2,29
PB	7	1,83	AL	2	1,53
<b>RS</b>	<b>7</b>	1,83	BA	2	1,53
DF	6	1,57	<b>ES</b>	<b>2</b>	1,53
RN	6	1,57	MS	2	1,53
RO	6	1,57	PI	2	1,53
RR	3	0,78	CE	1	0,76
AP	2	0,52	MA	1	0,76
MT	2	0,52	<b>RS</b>	<b>1</b>	0,76
AC	1	0,26			0,00
VAGO	10	2,61	VAGO	7	5,34
Total	383	100,00	Total	131	100,00

Fonte: Câmara dos Deputados (BRASIL, 2011).

RR é o Estado mais atuante na CMO, demonstrando que, juntamente com o AP, é um dos Estados que mais se beneficiou com os repasses federais pós-Constituição de 1988. A estratégia é típica dos Estados do NO e NE, que dependem de repasses federais para o crescimento econômico, no caso de RR e AC, tem-se estados com balanças comerciais positivas e regulares. Estados como RR caracterizam-se por serem economias dependentes de recursos da União que financiam a administração estadual e exercem importante papel na geração de

emprego e renda, tanto por meio de transferências constitucionais quanto por despesas diretamente realizadas pelo Governo federal (CRUZ; OLIVEIRA, 1999).

Evidentemente, é partir do Senado que RR, Estado com eleitorado pequeno em relação aos maiores eleitorados (SP, MG e RS), procura se inserir no processo decisório sobre os Auxílios Financeiros ou em qualquer debate que envolva repasse federal na CMO. Ressalta-se que a atuação em comissões também é uma importante estratégia para Estados pequenos que recebem importantes repasses do Governo Federal.

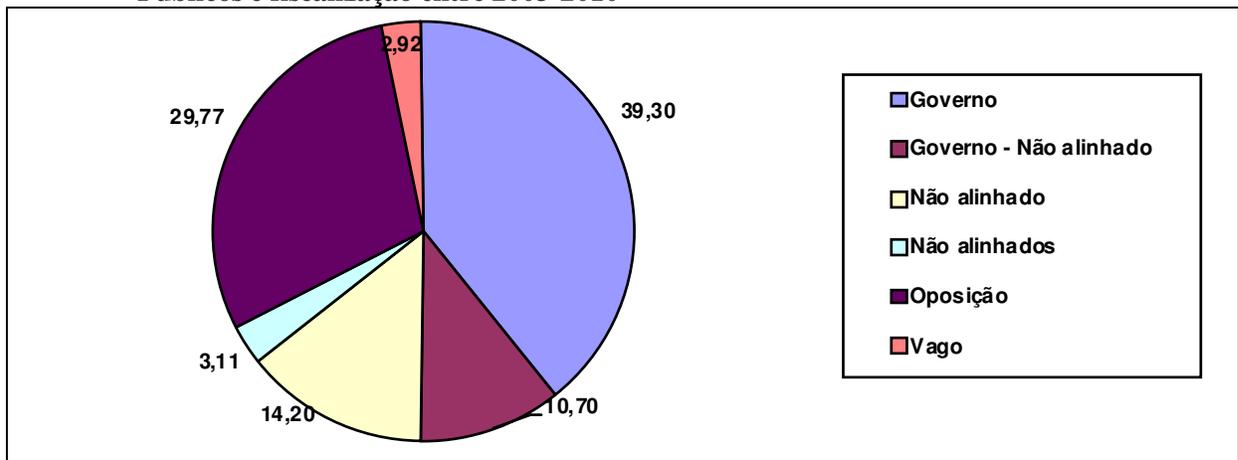
Após 2003, o cenário econômico favorece um ambiente de discussão sobre a compensação financeira para os Estados e Municípios exportadores. De um lado, estão os entes federados que aumentaram suas exportações e se encontram em dificuldades, necessitando de auxílio financeiro. Do outro lado, estão os Estados como RR, que recebem recursos adicionais do Governo Federal e detêm uma relação direta entre repasses e crescimento do PIB. Neste caso, perder recursos ou mesmo perceber a possibilidade de rediscussão dos critérios de distribuição da compensação financeira para os entes federados exportadores significa um incentivo político à participação na CMO.

O arranjo federativo representativo brasileiro demonstra dois perfis característicos dos entes federados, são eles:

- 1) Estados do SU e SE, mais desenvolvidos e populosos, com grandes eleitorados e desenvolvimento mais autônomo para suas exportações, com menos necessidade de incentivos federais. Após 2003, começaram a depender gradualmente de repasses federais diante de uma relação direta entre aumento das exportações e investimentos.
- 2) Estados do NO e NE, menos desenvolvidos e menos populosos, com menor eleitorado e dependentes de repasses federais.

De acordo com a Figura 2, observa-se que, entre 2003 e 2010, predominou na CMO a dicotomia participação/oposição. Porém, tal dicotomia não se sustentou de forma estritamente estável, dada a existência de certa fluidez nas votações em pelo menos quatro agrupamentos. Tais agrupamentos podem ser entendidos como espaços de indeterminação existentes no processo decisório da CMO.

**Figura 1 – Agrupamentos partidários dos parlamentares na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e fiscalização entre 2003-2010**



Fonte: Senado Federal (BRASIL, 2011).

Em relação aos Deputados (Figura 3), tem-se as seguintes composições:

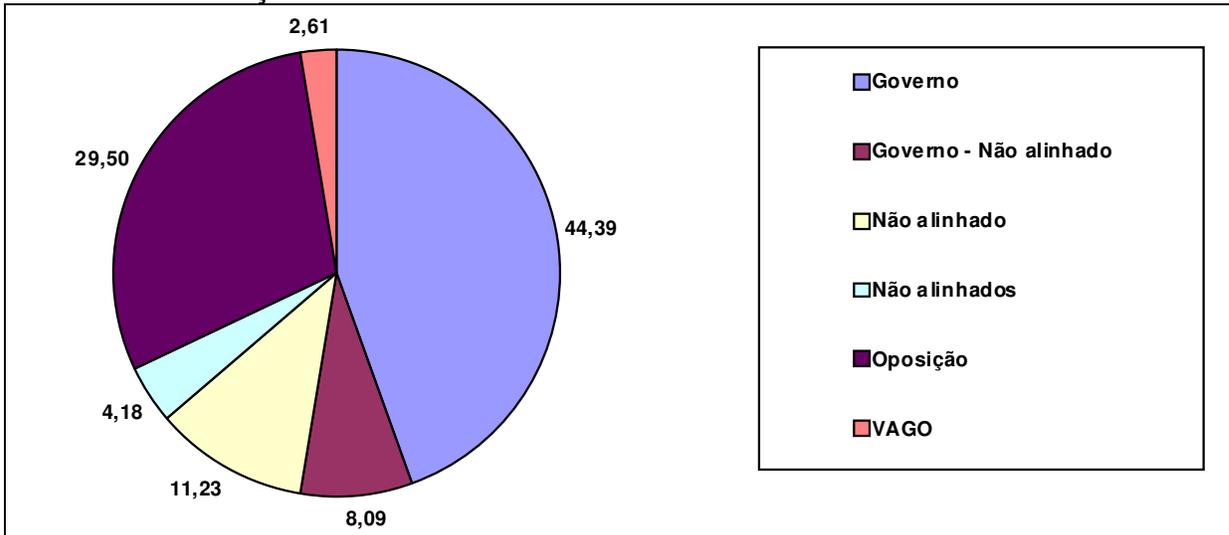
- 1) Governo com 44,39%, somando-se à forte presença do PMDB que decidiu orientar seus parlamentares de acordo com as posições gerais adotadas pelo partido de governo;
- 2) Governo não alinhado com 8,09%, partidos governistas que decidiram isoladamente a orientação de seus votos;
- 3) Não alinhados com 11,23%, partidos que decidem orientar seus votos mediante o próprio grupo formado;
- 4) Não alinhado com 4,18%, partidos que decidiram orientar isoladamente seus votos;
- 5) Oposição com 29,50%, oposição ideológica e sistemática ao partido de governo.

No caso dos Senadores (Figura 4), tem-se uma distribuição menos favorável ao partido de governo devido à decisão do PMDB de orientar seus votos com maior autonomia em relação ao Governo. O PMDB, por ter um número expressivo de cadeiras no Senado, optou por decidir suas estratégias de voto isoladamente, fora do agrupamento de governo. Dessa forma, observa-se a seguinte composição:

- 1) Governo com 24,43%, sem PMDB;
- 2) Governo não alinhado com 22,9%, partidos que decidiram isoladamente a orientação de seus votos, principalmente, o PMDB;

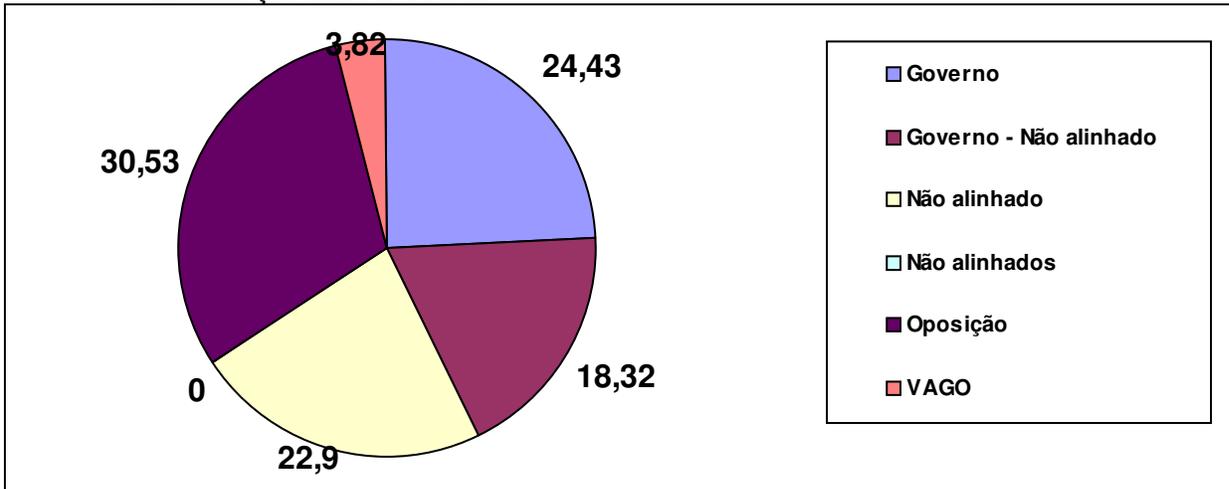
- 3) Não alinhado com 4,18%, partidos que decidiram orientar isoladamente seus votos;
- 4) Oposição com 30,53%, oposição ideológica e sistemática ao partido de governo;
- 5) Vago com 3,82%.

**Figura 2 – Agrupamento dos Deputados na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e fiscalização entre 2003-2010**



Fonte: Senado Federal (BRASIL, 2011).

**Figura 3 – Agrupamento dos Senadores na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e fiscalização entre 2003-2010**



Fonte: Senado Federal (BRASIL, 2011).

Diante dessas diferentes composições apresentadas pode-se caracterizar a CMO como uma instância preponderantemente composta por partidos da base governista, ou que compõem

alianças de governo em determinados momentos. Dessa forma, a relação participação/oposição deve ser considerada em um ambiente institucional em que os partidos possuem certa liberdade e autonomia para decidir como irão suas estratégias de agrupamento e votação. A ausência de grandes partidos na base de governo não inviabiliza a capacidade governativa do partido de governo na CMO, desde que ocorram entendimentos e alianças nos momentos das votações. Considera-se ainda a existência de regras regimentais internas e de lideranças partidárias que favorecem a aglutinação de interesses em torno do partido de governo. Nesse sentido, mesmo com a incerteza criada com o sensível número de partidos autônomos no Senado, é possível considerar que a CMO é uma instância propícia a sustentar as políticas de interesse do Poder Executivo.

### **5.1 Os quatro maiores partidos na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

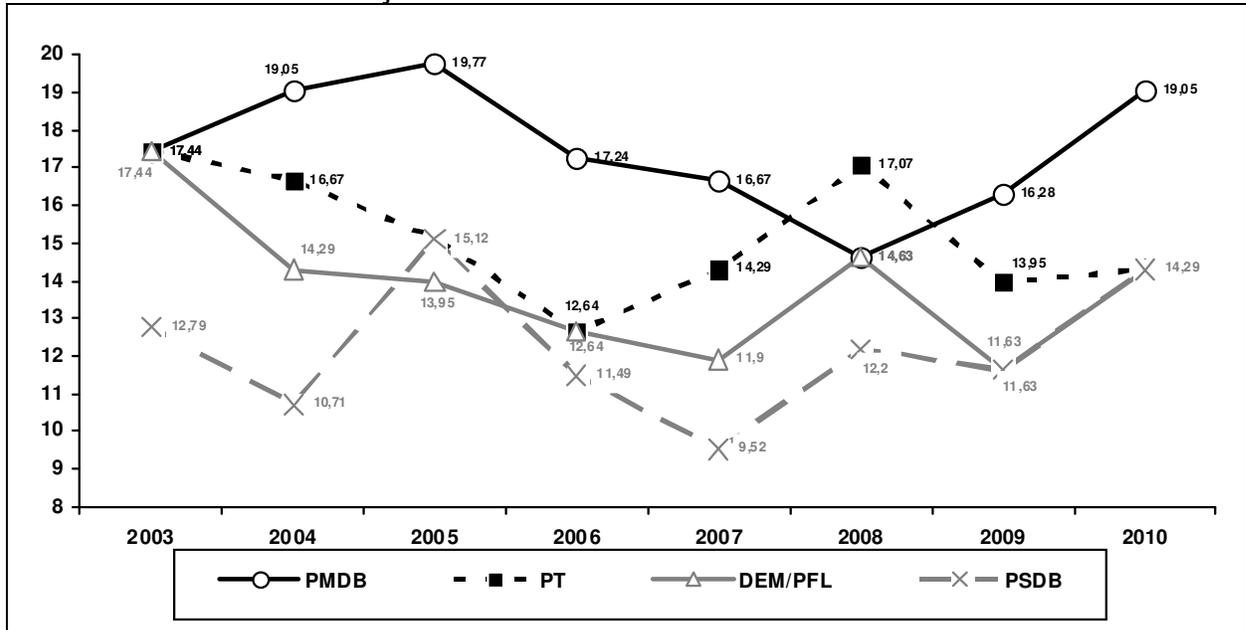
Diante do efeito participação/oposição existente na CMO se faz necessária a observação dos principais partidos que garantem essa relação. Na aliança de governo, têm-se PT e PMDB como partidos que, de certa forma, possuem estabilidade de alianças e força numérica para a aprovação de políticas. Na oposição, PSDB e DEM/PFL são os partidos que garantem as alianças mais estáveis e numéricas.

Na Figura 5, tem-se a atuação desses quatro partidos na composição da CMO entre 2003 e 2010. Observa-se que o PMDB é o maior partido no período, perdendo apenas em 2008 sua posição para o PT com 17,07% contra 14,63%. O PT, de 2003 até 2006, declina de 17,44% para 12,64%, voltando para 17,07% em 2008, mas retorna para 14,29% em 2010, junto com PSDB e DEM/PFL. O PSDB declina de 17,44% em 2003 para 11,09% em 2007, recuperando-se em 14,29% em 2010. O DEM/PFL sobe de 12,79% em 2003 para 15,12% em 2005, cai sensivelmente para 9,52% em 2007, subindo para 14,29% em 2010. Considera-se ainda que PMDB e DEM/PFL possuem tendências de oscilações mais abruptas do que PT e PSDB, partidos de tendências mais constantes, sejam elas de declínio ou ascensão.

A Figura 6 apresenta percentualmente as composições dos quatro maiores partidos na CMO. Pode-se observar que a relação estável desses quatro partidos, se entendidas dentro da

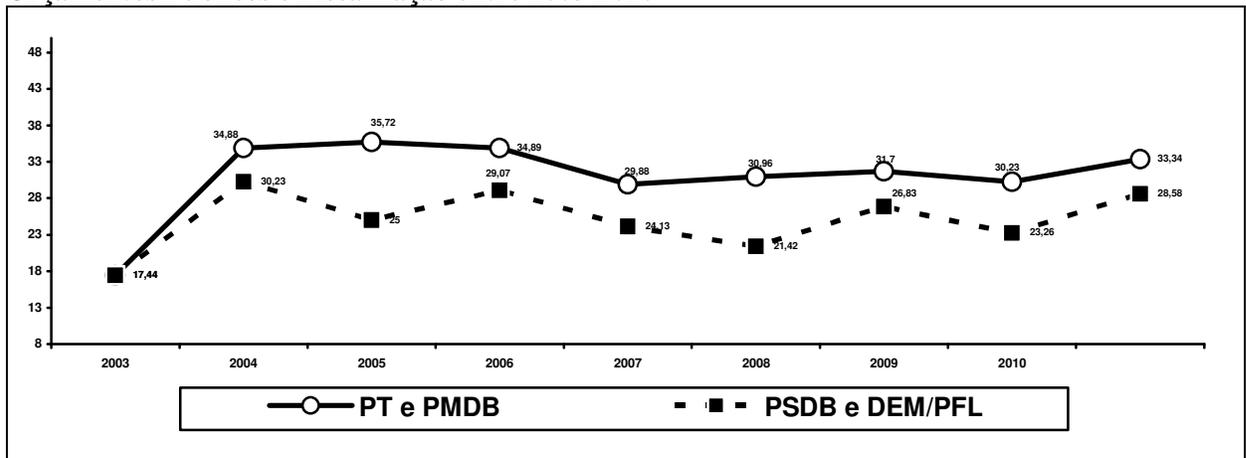
relação governo (PT e PMDB) e oposição (PSDB e PFL) compreendem em média 56,1% da composição da CMO. Outro importante fator é o de que a diferença entre os dois agrupamentos foi em média de apenas 5,89%, representando um quadro estável na relação participação e oposição durante todo o Governo Lula.

**Figura 4 – Composição dos quatro maiores partidos na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização entre 2003-2010**



Fonte: Senado Federal (BRASIL, 2011).

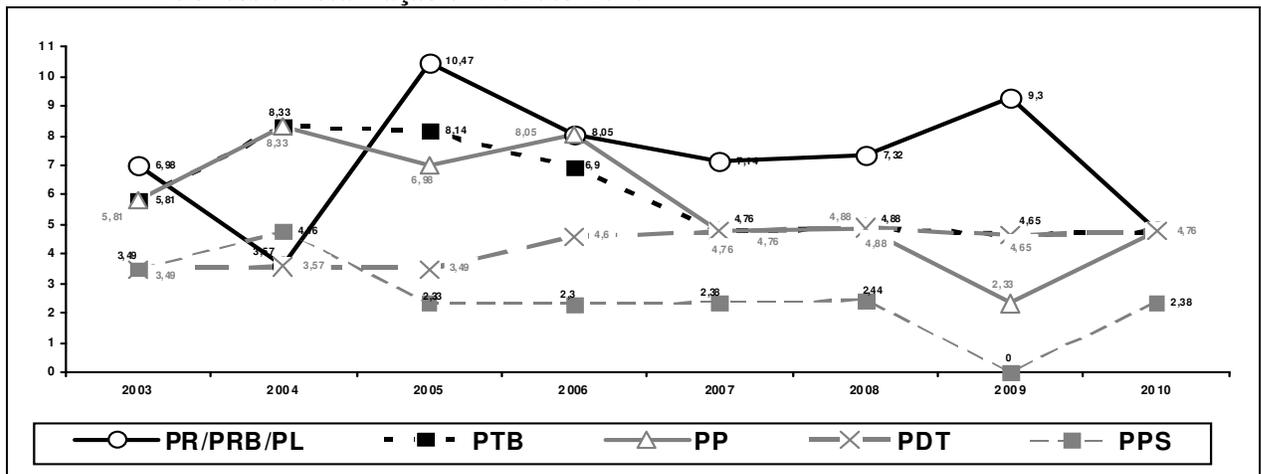
**Figura 5 – Evolução dos agrupamentos PT/PMDB e PSDB/DEM/PFL na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização entre 2003-2010**



Fonte: Senado Federal (BRASIL, 2011).

A Figura 7 apresenta a composição dos demais cinco partidos que compuseram a CMO entre 2003 e 2010. Nesta Figura, é possível observar uma instabilidade constante existente na participação desses partidos na CMO. O PR/PRB/PL oscila e declina no final do período observado. O PTB ascende pouco e declina constantemente. O PP oscila e declina sempre. O PPS apresenta o pior desempenho, declinando sensivelmente em todo o período. O PDT apresenta o melhor desempenho existente.

**Figura 6 – Evolução dos cinco demais partidos médios na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização entre 2003-2010**



Fonte: Senado Federal (BRASIL, 2011).

Um importante fator a ser destacado é o da ausência ou do abandono de cadeiras destinadas aos pequenos partidos, que em muitos momentos se abstiveram do direito de minoria. A estratégia de atuação em plenário para obtenção de maior visibilidade parece ser a estratégia mais adotada por partidos muito pequenos como o PV, o Partido Comunista do Brasil (PC do B), etc.

## 5.2 O processo decisório na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Um aspecto importante observado na CMO relaciona-se com o procedimento de tomada de decisão em suas reuniões. O padrão de comportamento constatado na Câmara por Figueiredo e Limongi (1999) se reproduz na CMO. Nele, a atuação dos parlamentares através da liderança de

seus partidos, da presidência e da relatoria na CMO é de fundamental importância para a coesão e a racionalidade de um processo decisório centralizado e legitimador das políticas propostas pelo partido de governo, representando o Poder Executivo nas reuniões, discussões e votações.

A importância do Legislativo no processo decisório governamental pode ser vista na efetiva participação dos partidos da aliança de governo e de oposição. Além disso, deve-se destacar que o regimento da CMO passou por uma reformulação em função da composição parlamentar necessária para a sua existência e deliberação. Mesmo diante da igualdade entre Câmara e Senado, que detêm ambos 50% do peso da decisão final, os critérios de composição das duas casas são diferentes.

A Tabela 11 apresenta as variações na composição das reuniões e votações da CMO. Após 2006, percebe-se que houve uma redução sensível de 52,4% do número de parlamentares necessários para a composição da CMO. A mudança ocorre apenas no número de parlamentares que compõe a CMO, favorecendo os partidos da base governistas. Não há qualquer alteração nos critérios de composição permanecendo 50% para Senado e Câmara e a proporcionalidade para a divisão dos partidos advindos destas duas instâncias.

**Tabela 11 - Variações nos critérios de composição das reuniões e votações da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Critérios de composição	Deputados titulares		Quorum reuniões		Voto maioria		Variação
	Deputados	%	Deputados	%	Deputados	%	
Até 2006	63	100,00	21	25,00	11	13,10	6,90%
Depois de 2006	30	100,00	10	33,33	6	20,00	
Critérios de composição	Senadores titulares		Quorum reuniões		Voto maioria		Variação
	Senadores	%	Senadores	%	Senadores	%	
Até 2006	21	100,00	7	33,33	4	19,05	10,95%
Depois de 2006	10	100,00	4	40,00	3	30,00	
Totais	Deputados + Senadores		Quorum reuniões		Voto maioria		Variação
	Deputados + Senadores	%	Deputados + Senadores	%	Deputados + Senadores	%	
Até 2006	84	100,00	28	29,17	15	16,07	8,93%
Depois de 2006	40	100,00	14	36,67	9	25,00	

Fonte: Senado Federal (BRASIL, 2011).

Além disso, a redução elevou o percentual necessário para a obtenção de quorum nas votações de 16% para 20%. Tal elevação ocorreu tanto para Senadores quanto para Deputados, racionalizando o processo decisório e restringindo a elevação do número de partidos na CMO. A

mudança restringe também a possibilidade dos grandes partidos cederem cadeiras aos pequenos partidos que não teriam direito proporcionalmente a sua participação no Legislativo.

### 5.3 Partidos e regiões na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Na Tabela 12 apresenta-se a composição da CMO do ponto de vista regional. Observa-se a existência de uma dicotomia entre as regiões ricas e pobres com certo equilíbrio entre NE/NO e SE/SU. Nessa relação dicotômica deve se destacar que alguns Estados se destoam devido ao maior interesse nos assuntos relativos à compensação financeira para os Estados exportadores, são eles: PA, MG, SP, ES e RS. Estados como AM, MS e MT também podem ser considerados, porém como Estados menos atuantes. Importante destacar a atuação dos Deputados advindos dos Estados mais ricos e populosos como SP e MG e da atuação dos Senadores advindos dos Estados mais pobres como PA. Sensivelmente, tem-se que os Estados mais desenvolvidos e com maior eleitorado podem atuar através de seus Deputados e os Estados mais pobres e com menor eleitorado atuam através de seus Senadores.

**Tabela 12 - Composição da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do ponto de vista regional**

Região	Deputados	%	Região	Senadores	%	Parlamentares	Totais
CO	39	10,18	CO	25	19,08	64	12,45
NE	125	32,64	NE	28	21,37	153	29,77
NO	42	10,97	NO	51	38,93	93	18,09
SE	120	31,33	SE	13	9,92	133	25,88
SU	47	12,27	SU	7	5,34	54	10,51
VAGO	10	2,61	VAGO	7	5,34	17	3,31
<b>Total</b>	<b>383</b>	<b>100,00</b>	<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100,00</b>	<b>514</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Senado Federal (BRASIL, 2011).

Por um lado, pode-se observar o excessivo número de Estados e Senadores que favorecem a representação dos Estados com menor eleitorado do NE e NO. Por outro lado, o critério de proporcionalidade da Câmara que favorece os Estados com maior eleitorado.

As Tabelas 6, 7 e 8, apresentadas anteriormente, mostram a composição da Câmara, do Senado e da CMO entre 2003 e 2010. Nessas tabelas percebem-se os fenômenos inerentes do

presidencialismo de coalizão bicameral brasileiro, onde a influência do Poder Executivo como puxador de votos é percebida tanto na Câmara quanto no Senado. Atenta-se para o acordo firmado entre PMDB e PT, no qual o maior número de cadeiras da Câmara foi do partido de governo mediante um acordo político que manteve o Senado e diversos Ministérios sob a orientação decisória do PMDB.

Em relação aos Deputados, tem-se a seguinte composição proporcional para os quatro maiores partidos apontados anteriormente para a CMO:

- 1) O PT, com 63 cadeiras, é o maior partido e possui menor representatividade advinda da região NO;
- 2) O PMDB é segundo maior partido com 62 cadeiras, estando relativamente bem distribuído nas cinco regiões, porém, possui maior peso na região CO;
- 3) O DEM/PFL é o terceiro maior partido com 48 cadeiras e sua representatividade oscila, com representação baixa no CO e forte no NE;
- 4) O PSDB é o quarto maior partido, com 45 cadeiras, estando relativamente bem distribuído, todavia, com menor representação no SU.

Para os Senadores a composição dos quatro partidos é a seguinte:

- 1) O PMDB é o maior partido com 28 cadeiras, com nenhuma representação no CO, situação oposta à que deteve na Câmara;
- 2) O DEM/PFL é o segundo maior partido com 24 cadeiras, estando muito bem representado no CO e com baixa representatividade no NO. Situação também inversa da que deteve na Câmara no mesmo período;
- 3) O PSDB é o terceiro maior partido com 18 cadeiras, estando sem nenhuma representação no SE, situação também inversa da que deteve na Câmara e até atípica, na medida em que não houve representação na região de seu reduto eleitoral;
- 4) O PT tem 12,19% da composição geral, com maior representação nas regiões NO e CO, respectivamente com 15,69% e 24% de sua representação.

Os dados mostram uma contradição nas composições da CMO entre os parlamentares advindos da Câmara e do Senado.

## 5.4 Composição da presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

A composição diretiva da CMO está dividida em quatro cargos estratégicos: Presidente, 1º Vice-Presidente, 2º Vice-Presidente e 3º Vice-Presidente. Estrategicamente, partidos e lideranças ocupam esses cargos influenciando na tomada de decisão da CMO e no processo decisório do Poder Legislativo.

As Tabelas 13 e 14 apresentam a composição presidencial na CMO entre 2003 e 2010, demonstrando a relação participação-oposição no período, do ponto de vista bicameral e partidário-regional. Tem-se uma divisão clara e igualitária entre governistas e oposição e, também, entre Senado e Câmara. A incongruência na composição entre Senado e Câmara é um importante fator para a busca de acordos e aprovações.

Nesse período, os governistas compõem a Presidência e a 3ª Vice-Presidência, sendo o PMDB hegemônico na Presidência da CMO. PSB, PDT, PT, PC do B, PTB, e até o PSDB, dividem a composição da 3ª Vice-Presidência. A oposição compõe a 1ª e a 2ª Vice-Presidência com PSDB e DEM/PFL. O DEM/PFL é preponderante na 1ª Vice-Presidência e o PSDB é preponderante na 2ª Vice-Presidência.

**Tabela 13 - Composição presidencial da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização entre governo e oposição (2003-2010)**

<b>Presidência</b>				
	<b>Governo</b>	<b>%</b>	<b>Oposição</b>	<b>%</b>
<b>Senado</b>	4	12,50	0	0,00
<b>Deputado</b>	4	12,50	0	0,00
<b>1º Vice Presidente</b>				
	<b>Governo</b>	<b>%</b>	<b>Oposição</b>	<b>%</b>
<b>Senado</b>	0	0,00	4	12,50
<b>Deputado</b>	0	0,00	4	12,50
<b>2º Vice Presidente</b>				
	<b>Governo</b>	<b>%</b>	<b>Oposição</b>	<b>%</b>
<b>Senado</b>	0	0,00	4	12,50
<b>Deputado</b>	0	0,00	4	12,50
<b>3º Vice Presidente</b>				
	<b>Governo</b>	<b>%</b>	<b>Oposição</b>	<b>%</b>
<b>Senado</b>	4	12,50	0	0,00
<b>Deputado</b>	1	3,13	3	9,38
<b>Totais</b>	<b>13</b>	<b>40,63</b>	<b>19</b>	<b>59,38</b>

Fonte: Câmara dos Deputados (BRASIL, 2011).

**Tabela 14 - Composição da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização por partido, região e Unidade Federativa (UF)**

<b>FUNÇÃO</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>REGIÃO</b>	<b>UF</b>
Presidente	PT, PMDB	NO, NE, SE, SU e CO	MG, MS, PR, RS, AM, AM, PB, PE
1 vice-presidente	DEM/PFL e PSDB	NO, NE e CO	AM, MA, PE, PI, GO, GO, PB, PB
2 vice presidente	DEM/PFL e PSDB	NO, NE, SE, SU e CO	MG, PI, PR, SE, MT, PB, PE, TO
3 vice presidente	PSB, PDT, PT, PC do B, PTB, PSDB	NO, NE, SE e CO	PE, SP, SP, TO, AC, CE, DF, MT

Fonte: Câmara dos Deputados (BRASIL, 2011).

A representação regional é totalmente coberta na Presidência e na 3ª Vice-Presidência pelas 5 regiões. A 1ª Vice-Presidência é amplamente composta pelo DEM/PFL, que advém das regiões NO, NE e CO. Os partidos do Senado e da Câmara compõem a Presidência, congregando maior coesão e um menor número de partidos em sua composição. A composição da 3ª Vice-Presidência é pluripartidária, agrupando partidos de linhas ideológicas divergentes.

Na composição estadual, pode-se observar a presença de Estados que dependem de recursos federais para a manutenção de suas exportações e/ou do crescimento do seu PIB. Ademais, percebe-se também a presença de Estados com grandes distritos eleitorais, como MG e RS, historicamente opositoristas ao poder econômico de SP.

A composição estadual pode estar associada aos interesses dos Estados que formam estratégias distintas para a manutenção ou a obtenção de recursos compensatórios das exportações e da competição fiscal. SP, como um estado que advém de um desenvolvimento de mercado, é o Estado que menos se faz representar na composição estratégica da CMO. Por sua vez, Estados com processos de desenvolvimento dependentes de SP, como MT, MS, PR, RS, GO e MG, compõem em grande número as Presidências e Vice-Presidências. Estes Estados, por um lado, dependem de repasses federais, por outro, da interação com o mercado de SP para a venda de seus produtos. Um terceiro grupo está nas regiões de desenvolvimento artificial, como AM (Zona Franca de Manaus), CE, PB, MA, SE e TO, que dependem de repasses federais para o crescimento de seu PIB, para a manutenção de suas burocracias estaduais e para o crescimento de suas exportações. Nestes Estados, a dependência dos recursos federais é maior do que nos demais.

A presença de Estados dependentes de recursos federais pode ser explicada pelo contexto federativo financeiro pós-2003. Após 2003, as exportações brasileiras cresceram rapidamente através da estratégia do Governo Federal de produzir superávit primário. As exportações crescentes demandam cada vez mais infraestrutura e investimentos, principalmente para os Estados economicamente mais privilegiados como SP. O aumento de investimentos gera aumento de déficit operacional, que, por sua vez, pressiona o aumento dos gastos públicos, significando maiores gastos com os juros da dívida pública.

O ponto crucial está no aumento das receitas federais para sanar as demandas de crescimento. Contraditoriamente, aumento de receitas significa a possibilidade de maiores transferências constitucionais. Essas transferências favorecem tanto os Estados mais desenvolvidos quanto os Estados com pólos de desenvolvimento artificiais, que necessitam de mais repasses para sanar os problemas decorrentes do aumento de suas exportações (SP, MG, PR, MT, MS, AM e CE), quanto os Estados que dependem dos repasses para a manutenção de suas respectivas burocracias públicas (mantidas com grande estrutura federal), para o crescimento do PIB estadual e para as exportações (mesmo que sejam pequenas em comparação às exportações de Estados como SP, MG e RS). Estados como PB, PI, MA e DF são beneficiados ou mantêm seus benefícios no processo decisório da CMO.

Atenta-se para o fato de que as regiões mais desenvolvidas tendem a produzir balança comercial deficitária em comparação aos pólos de desenvolvimento artificial. Por exemplo, nos últimos anos, o porto de Macaé no RJ obteve resultados bastante favoráveis em sua balança comercial, em comparação à cidade de São Paulo, que vem obtendo resultados negativos expressivos devido à ampliação do setor de serviços (VAZQUEZ, 2009).

Dessa forma, observa-se que, de um lado, os Estados com baixo desenvolvimento, pobres e dependentes de recursos federais tendem a atuar dentro dos partidos, para terem maiores chances de se verem representados no Senado. Os parlamentares desses Estados tendem a propor aumento de receitas federais e transferências constitucionais, sendo contrários a mudanças nos critérios de repasses compensatórios. De outro lado, os Estados mais desenvolvidos e menos dependentes dos repasses federais tendem a atuar através dos partidos na Câmara, defendendo propostas de diminuição de impostos e a redefinição dos critérios de transferências.

Todavia, o modelo apresentado não pode ser traduzido na prática, porque os Estados possuem relações econômicas entre si, ou seja, a questão vai além das disputas fiscais. SP, MG e

RS tendem a aglutinar os Estados com desenvolvimento associado aos seus respectivos mercados. Os Estados menos desenvolvidos até podem defender a manutenção de seus respectivos *status quo*, porém, são reféns da maioria dos Estados, que se associam, por interdependência econômica ou por coação dos Estados com maior amplitude fiscal, na manipulação das alíquotas do ICMS.

Dessa forma, os Estados mais desenvolvidos tendem a fragmentar os interesses políticos dos Estados das regiões NO e NE, promovendo processos de desenvolvimento desiguais e dependentes de recursos federais. A análise das MPs de Auxílio Financeiro demonstra que o discurso dos parlamentares dos Estados do NO e NE é preponderantemente favorável à manutenção dos repasses e dos critérios atuais. No caso dos Estados mais desenvolvidos, como SP, RS e MG, não há interesse real na promoção de qualquer mudança nos critérios de repasses, tão pouco iniciativa para a criação de uma estrutura de regulação do Fundo de Compensação.

### **5.5 Dicotomia na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização entre Câmara e Senado**

Apesar da estabilidade relativa observada na composição dos partidos na CMO, é possível observar que há diversos elementos que dificultam a tomada de decisão e as reuniões da comissão. Tais elementos se remetem ao perfil do presidencialismo de coalizão brasileiro. Nesse sentido, as regras partidárias-eleitorais favorecem mais os Governadores do que o Executivo Federal. No Senado, a forte presença de DEM/PFL, PSDB e PMDB demonstra a força e a habilidade das elites políticas regionais no processo decisório, influenciando as políticas de governo. Como Câmara Alta, o Senado força coalizões partidárias entre governo e um partido de centro, como o PMDB, que garante a sustentação política para o PT nesta casa. Na Câmara dos Deputados, o PMDB questionou a influência do partido de governo, porém, com a estratégia de alianças regionais e a aliança federal com o PT, garantiu tanto seu retorno como maior partido do arranjo representativo quanto sua influência no processo decisório. Além disso, garantiu grande influência e capilaridade na política regional e intraestadual. A habilidade demonstrada pelo PMDB nos anos 2000 comprovou a magnitude e a importância nacional do partido.

Ver-se-á na Seção 6 que as regras internas do Legislativo e a atuação das lideranças, mediante alianças e negociações, garantem a preponderância dos interesses do Poder Executivo. Ademais, se observará que a obtenção de capacidade governativa diante de questões fundamentais, nos últimos 20 anos, somente foi possível mediante as alianças localizadas e o voto favorável de partidos antagônicos de centro, como o PMDB nos anos 90, mantendo o Governo FHC, e o PSDB nos anos 2000, mantendo o Governo Lula.

## **6 AS MEDIDAS PROVISÓRIAS DE AUXÍLIO FINANCEIRO ENTRE 2006 E 2010**

Esta Seção tem como objetivo analisar as MPs destinadas ao auxílio financeiro dos Estados, Municípios e Distrito Federal entre 2006 e 2010. A motivação para analisar as MPs de Auxílio Financeiro está na importância do jogo existente dentro de seus processos decisórios. Destaque deve ser dado para o atraso na aprovação do orçamento federal em 2006 diante do impasse ocorrido em relação à compensação financeira para os Estados e Municípios exportadores. Desde 2003, o Brasil acumula um crescente aumento de suas exportações, com crescimento de 21% somente em 2003, acumulando 21,9% em média entre 2003 e 2008. O desempenho é sensível se comparado com o crescimento de 13,7% ocorrido entre 1990 e 1998.

A crescente necessidade de repasses está aumentando as críticas em relação à Lei Kandir, à LC nº 102 de 2000 e à LC nº 115, de 2002, que prorrogou a possibilidade de auxílio financeiro para os Estados e Municípios exportadores somente até 2006. Por um lado, importantes recursos são utilizados dentro de uma barganha federativa e administrativa que garante uma posição privilegiada para o Poder Executivo negociar a cooperação e o fortalecimento dos compromissos federativos e promover políticas públicas de seu interesse. Por outro lado, o processo decisório em questão garante recursos adicionais para que os entes federados cumpram seus compromissos com a dívida pública, com suas metas fiscais e orçamentárias, com seus respectivos fechamentos contábeis e com a manutenção das suas respectivas atividades administrativas cotidianas. A interação existente no processo decisório permite a troca de recursos financeiros e humanos, garantindo o desenvolvimento de todas as esferas existentes no arranjo federativo representativo.

A análise proposta nesta tese sobre o processo decisório de aprovação das MPs de Auxílio Financeiro para os Estados e Municípios exportadores, como forma de compensação financeira advinda das deficiências constitucionais presentes na Lei Kandir, proporciona a observação de diversas características intrínsecas ao arranjo representativo brasileiro. Destaca-se a oposição dos parlamentares na CMO, obstruindo votações do Governo Federal, para forçá-lo a emitir MPs de Auxílio Financeiro para os entes federados exportadores. Mesmo não sendo obrigado pela Constituição de 1988, ou por qualquer LC, o Governo Federal está emitindo MPs

de Auxílio Financeiro para a compensação financeira dos entes federados exportadores devido à pressão do CONFAZ junto ao Ministério da Fazenda e a CMO no Poder Legislativo, que obstrui importantes votações no Poder Legislativo.

De forma geral, qualquer MP editada pelo Poder Executivo nos anos 90 e 2000 se manteve dentro da formatação geral do arranjo representativo brasileiro. Por isso, não foram destacadas na análise questões relativas à fiscalização e controle que deveriam ser fórum privilegiado do Poder Legislativo. Sendo assim, o controle financeiro ainda advém das estruturas dos poderes estaduais que detêm influência e poder de nomeação sobre os TCEs e sobre os critérios, instrumentos e planilhas contábeis que, por sua vez, podem ser enviadas e atualizadas com atraso de até dois anos para o Ministério da Fazenda. Ademais, o arranjo federativo brasileiro concentra grandes instrumentos decisórios no Poder Executivo tanto federal quanto estadual e local. A legislação de 1964 que regulamenta a contabilidade é um exemplo da necessidade de atualização dos procedimentos de controle orçamentário governamental.

A partir da observação das discussões ocorridas no Senado constatou-se que todas as MPs propostas advinham de um entendimento prévio. Dessa constatação, averigua-se ainda que, em diversos momentos, os relatores recorreram a novos acordos com o Ministério da Fazenda, o principal representante do Poder Executivo nas renegociações políticas sobre os Auxílios Financeiros e sobre as políticas públicas comumente “correlacionadas” (mesmo que essas políticas não tivessem qualquer relação direta ou indireta com o incentivo às exportações, pressuposto racional-legal para que qualquer proposta seja correlacionada ao tema).

A ausência de quórum nas reuniões da CMO que deveriam analisar as MPs de Auxílio Financeiro pode ser entendida diante do acordo prévio ocorrido entre o CONFAZ e o Ministério da Fazenda. Porém, é necessário cautela em relação a essa afirmação, na medida em que os dados são restritos apenas às MPs de Auxílio Financeiro. Dessa forma, a afirmação de que a ausência de reuniões na CMO provém de um entendimento federativo prévio ainda deve ser corroborada por outros estudos. No entanto, há indícios de que o arranjo federativo brasileiro, apesar de suas limitações, promove certa estabilidade e acordos importantes para o desenvolvimento do arranjo representativo.

Do ponto de vista federativo, matérias relacionadas à soberania dos entes federados embutidas no processo decisório dos auxílios financeiros são arbitradas pela influência e pelo interesse do Poder Executivo dentro do Poder Legislativo, através de suas prerrogativas

constitucionais, de suas alianças com importantes lideranças partidárias e com o regimento interno que lhe garante estrategicamente hegemonia no processo decisório. É importante ressaltar que o Poder Executivo consegue sempre evitar que decisões políticas de cunho federativo, envolvendo dois ou mais entes federados, cheguem ao STF.

As MPs de Auxílio Financeiro forçam negociações intrincadas com a necessidade quase sempre de negociações mistas, entre Câmara e Senado. O papel de orientação decisória do Senado pode ser entendido como o principal interlocutor dos interesses Legislativos, que passam a ser defendidos com maior racionalidade institucional quando encontram respaldo das principais lideranças do Senado. Através das lideranças do Senado, que aglutinam também importantes lideranças da Câmara, podem ser formulados importantes PLVs que passam a ser editados pelo CN.

A complexidade do processo decisório brasileiro reside na dificuldade de entendimento processual porque, em última instância, os intrincados acordos políticos se manifestam sempre diante de fatos e momentos passageiros. Tem-se, assim, uma característica importante de curto prazo da política, ou seja, a de que acordos e projetos podem ser ou não aprovados diante de determinados fatos e momentos sociais. Nesse sentido, negociações podem não somente voltar do Senado para a Câmara, mas para novos acordos no Ministério da Fazenda, na Presidência da República e no CONFAZ.

A Tabela 15 apresenta as MPs de acordo com o período cronológico (decrecente) em que foram editadas pelo Poder Executivo e apreciadas pelo Legislativo. Uma característica importante a ser ressaltada está na relutância do Poder Executivo em editar as MPs, editando-as somente nos finais de ano. Neste contexto, dois fatores devem ser considerados: 1) a ausência de recursos para auxílios financeiros e 2) o interesse, tanto do partido de governo quanto dos partidos no Poder Legislativo, em negociar políticas adicionais.

A definição dos valores totais de repasses em 1,9 bilhão anuais é complexa, sendo definida pelos impasses entre Governo Federal e governadores nos anos 2000. Primeiramente, os valores totais dos repasses foram estabelecidos com a LC nº 102/2000, que determinou o montante de 3,9 bilhões para a compensação financeira, através de um acordo no CONFAZ. Até 2006, a exigência de previsão constitucional via LOA foi estabelecida pela LC nº 115/2002. No entanto, o Governo Federal não cumpriu a determinação constitucional repassando recursos somente após pressão dos governadores com obstrução de importantes votações no Poder

Legislativo. Após 2006, mesmo sem obrigações constitucionais o montante de R\$ 3,9 bilhões foi repassado em biênios, com duas parcelas de 1,9 bilhão, também após rebelião dos parlamentares no Poder Legislativo a pedido dos governadores, principalmente de SP, MG e RS. Somente em 2007, R\$ 1,9 bilhão os repasses ocorreram dentro de duas parcelas anuais, por conta da ausência da previsão de recursos e da relutância do Governo Federal em compensar os entes federados.

De 2006 a 2010, as MPs totalizam expressivos R\$7,7 bilhões, sendo 25,00% para cada ano – com exceção do ano de 2008, quando os repasses foram aplicados dentro do orçamento e as discussões estiveram bastante concentradas no CCBE.

**Tabela 15 - Medidas Provisórias sobre Auxílio Financeiro entre 2006 e 2010**

MPs	R\$	% Sub-total	Página do Senado em que está disponível
501/2010	1.950.000.000,00	25,00	<a href="http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=98064">http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=98064</a>
464/2009	1.950.000.000,00	25,00	<a href="http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=91584">http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=91584</a>
368/2007	974.999.999,00	12,50	<a href="http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=80862">http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=80862</a>
355/2007	975.000.000,00	12,50	<a href="http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/Consulta.asp?Tipo_Cons=6&amp;orderby=0&amp;Flag=1&amp;RAD_TIP=OUTROS&amp;str_tipo=MPV&amp;TXT_NUM=355&amp;TXT_ANO=2007">http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/Consulta.asp?Tipo_Cons=6&amp;orderby=0&amp;Flag=1&amp;RAD_TIP=OUTROS&amp;str_tipo=MPV&amp;TXT_NUM=355&amp;TXT_ANO=2007</a>
328/2006	1.950.000.000,00	25,00	<a href="http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=79286">http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=79286</a>
<b>Total</b>	<b>7.799.999.999,00</b>	<b>100,00</b>	-

Fonte: Senado Federal (BRASIL, 2011).

O CCBE é um importante instrumento de coordenação dos interesses federativos porque orienta alianças partidárias em função dos interesses estaduais. Tais relações não significam necessariamente oposições a políticas nacionais, mas sim, o posicionamento das representações estaduais no processo de discussão e aprovação de políticas nacionais.

O CCBE é composto por um coordenador representante de cada ente federado e da mesa diretora do colegiado composta por sete cargos administrativos, são eles: Presidência da Mesa, 1ª Vice-Presidência, 2ª Vice-Presidência, 3ª Vice-Presidência, Relator, Relator-Geral e Relator da Receita. Como um órgão interno da CMO, o Colegiado é responsável pela coordenação federativa das demandas estaduais dentro do Poder Legislativo. O Colegiado foi amplamente utilizado entre 2008 e 2009 diante das negociações do Projeto de Lei Orçamentária 2008-2011 e do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009.

O processo decisório no CCBE está submetido aos Artigos 87 e 88 da Resolução nº 1/2006-CN, que prevê que as comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal apresentem, cada uma, até cinco emendas; as bancadas estaduais, até cinco emendas e o Deputado Federal ou o Senador, até cinco emendas. Com relação à admissão, sem prejuízo dos

trabalhos desenvolvidos pelo Comitê de Admissibilidade de Emendas, as emendas devem, necessariamente, contemplar programas e ações integrantes da Lei do Plano Plurianual 2008/2011.

Apesar do avanço observado a partir de 2006, com a proibição da compensação financeira via Crédito Extraordinário, é possível destacar diversos problemas que ainda persistem no processo decisório do Legislativo, entre eles: a associação de políticas distintas ao tema da compensação financeira, a demora na apreciação em plenário, o jogo de pautas, a troca de temas e negociações de políticas específicas com a necessidade de compensação e a ausência de critérios definidos para os repasses mediante Lei Complementar.

Ênfase deve ser dada ao Senado quando os impasses envolvem questões federativas como a da compensação financeira para os Estados exportados, questões tributárias e fiscais e a dívida pública interna. Mesmo com uma dinâmica diferente da que pode ser vista na Câmara, o Senado impõe limites e maior coerência ao processo decisório porque força o Poder Executivo a negociar e limitar suas ações diante de políticas que podem comprometer sua capacidade governativa sem o apoio dos partidos no Senado. Além de representar os governos estaduais no Legislativo, o Senado, através dos partidos, das lideranças e de suas regras regimentais internas, possibilita legitimidade federativa às políticas do Poder Executivo porque coordena e processa importantes demandas federativas no âmbito das políticas nacionais.

O consenso no Senado inicia-se com as relações existentes entre o Ministério da Fazenda, o CONFAZ e a CNM. Assuntos adicionais de diferentes setores associam-se à discussão sobre a compensação financeira e sobre a possibilidade de repasses federais aos Estados e Municípios. Compromissos relativos às dívidas públicas de Estados e Municípios constantemente se mesclam com importantes políticas públicas e com a necessidade de compensação financeira. De um lado, lideranças estaduais tentam minimizar os efeitos dos juros e do arrolamento da dívida de seus respectivos Estados, de outro, as lideranças do Governo procuram manter os compromissos com os pagamentos das dívidas, descontando parcelas vincendas. Somam-se a esses fatores importantes políticas públicas de educação, saúde, etc.

O CONFAZ é composto por todas as Secretarias de Fazenda estaduais, e, também, pelos secretários do Tesouro, da Receita Federal, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e pelo Presidente da COTEPE/ICMS. Os assuntos relativos às MPs sobre auxílio financeiro surgem das discussões e impasses existentes no CONFAZ. Por sua vez, o CONFAZ pressiona o Ministro da

Fazenda a pleitear e a emitir MP favorável às compensações financeiras dos Estados exportadores mediante seus respectivos esforços nessa questão. No decorrer de um ano, as discussões amadurecem e passam a ser o conteúdo das MPs a serem observadas.

Além da relação direta com o CONFAZ, o Ministério da Fazenda também passou a se relacionar de forma mais próxima da CNM, que traduz de forma organizada diversas demandas locais, a exemplo da política de transporte escolar que ficou a cargo dos Municípios através de repasses de recursos federais. A questão do transporte escolar intermunicipal é um importante dado a ser discutido diante do perfil federalista existente no Brasil, que mescla aspectos da política intraestadual com as políticas de âmbito nacional.

Os atuais critérios de partilha sobre os repasses para a compensação financeira dos entes federados exportadores teve origem na EC nº 42/2003, considerando tanto o valor das exportações em relação à arrecadação total de ICMS quanto o saldo da balança comercial em relação à arrecadação total de ICMS, como foi demonstrado na subseção 4.2.

As Tabelas 16 e 17 apresentam os coeficientes e os montantes destinados aos entes federados em todas as MPs a serem analisadas nesta seção. O critério vigente diminui as assimetrias entre os Estados e Municípios exportadores, no entanto, a diminuição das diferenças desfavorece o mérito daqueles Estados e Municípios que mais se esforçaram para exportar. Após 2003, SP recebeu 10 vezes menos o que deveria se o critério fosse estritamente, enquanto TO passou a receber 10 vezes mais (RIANI, ALBUQUERQUE 2008).

Deve-se destacar que, de 2006 a 2010, o montante de 7,7 bilhões é sensivelmente menor do que o montante de perdas estimadas pelos parlamentares e secretários estaduais, que calculam valores entre 20 a 25 bilhões de reais por ano. Em 2003, o CONFAZ produziu um consenso em torno de uma nova forma de distribuição da compensação financeira para os Estados e Municípios exportadores.

No caso do montante total do FEX, deve-se atentar que até o momento não existiu acordo entre Governo Federal e governadores. Na ausência de consenso em torno do valor total do FEX, a responsabilidade do Governo Federal com a administração da dívida pública e as políticas públicas nacionais está determinando os valores do fundo. Dessa forma, o Ministério da Fazenda com um entendimento prévio com o CONFAZ, que pressiona por compensação financeira, determina os valores de compensação que o Governo Federal irá repassar para os

entes federados. Não há mediação especializada sobre o recolhimento do ICMS, principalmente do Governo Federal que depende de informações tributárias dos entes federados.

O critério de distribuição atual garante maior equilíbrio na distribuição de recursos entre Estados com diferentes perfis de exportação como MG, SP, MS, PA e RJ. PA e MS exportam em grande medida produtos primários e semielaborados. SP e RJ possuem grande participação dos produtos elaborados, porém, MG congrega a exportação de produtos elaborados com semielaborados a até primários.

Entre 2006 e 2010, MG é o estado que mais recebeu recursos com 11,60%, cerca de 910 milhões, sendo um paradigma da federação. MG possui grande dificuldade nas disputas fiscais porque não possui tanta amplitude fiscal de isenção em decorrência de grandes assimetrias regionais. MG é obrigado a congrega políticas públicas voltadas ao triângulo mineiro e Belo Horizonte, mais regiões desenvolvidas do que o norte do estado, entre as regiões mais pobres da federação, e a região Sul, geograficamente montanhosa e com grande produção primária voltada para o mercado paulista.

Em segundo lugar, SP aparece com grande esforço para exportar, representando, somente em 2009, 30% do montante de vendas brasileira para o exterior, sendo a região metropolitana a principal responsável com 13,2% das exportações, seguida de São José dos Campos com 11,9% e Santos com 7,8%. Contraditoriamente, SP enfrenta problemas com balança comercial negativa (R7, 2009). SP importa 36% do total importado pela federação, possuindo problemas de fornecimento de importantes insumos para a indústria. Assim como SE, SP possui dificuldades no desenvolvimento de pequenas e médias empresas com capacidade científica e tecnológica para suprir as necessidades da produção exportadora paulista.

O MS é o terceiro estado a receber mais recursos compensatórios, obtendo apenas entre 4% e 5% das exportações da federação. Apesar da participação crescente da indústria alimentícia, seus principais produtos de exportação ainda são produtos primários como soja, celulose, celulose, açúcar cristal, carne desossada de bovino e os pedaços e miudezas de frango.

O PA recebeu mais recursos que estados mais desenvolvidos como RJ e RS. De 1998 a 2010, as exportações do PA aumentaram em 580%, porém, a agropecuário cresceu 2,7 mais do que a indústria. Somente nos últimos três anos a pecuária cresceu mais de 500% (SECEX, 2010).

Para o RJ, deve-se destacar seu o esforço de exportação. De acordo com uma matéria do Jornal Diário do Comércio e da Indústria, o RJ está se destacando de SP, RS, MG e PR porque

está melhorando sensivelmente o seu desempenho de exportação nos últimos anos. O RJ melhorou seu desempenho no índice FIRJAN, calculado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro:

A indústria de Metalurgia atingiu recorde no IFPE-RJ em 2011, com quase 25% da produção estadual absorvida pelo mercado internacional. As exportações no setor cresceram de forma significativa: 476%, impulsionadas pelas vendas de semimanufaturados de ferro e aço, provenientes do novo complexo siderúrgico instalado na capital fluminense, fator crucial para o crescimento do desempenho estadual e brasileiro do indicador. A indústria Química também incrementou suas exportações, estimulada pela venda de plásticos, contabilizando 22,1% de sua produção destinada ao mercado internacional. Registraram recuo no IFPE-RJ os segmentos de Refino de petróleo e Higiene pessoal, Perfumaria e Cosméticos, justificado pela retração das exportações de gasolina e produtos de cabelo, respectivamente.

Entre 2006 e 2010, RR foi quem recebeu menos recursos compensatórios, porém o peso dos produtos industrializados é sensivelmente superior aos produtos semielaborados e primários. RR também produz constantemente balança comercial positiva. Seus principais produtos de exportação são o couro, a madeira, a soja e o combustível de aviação. Nos últimos anos, devido mais a sua constância do que a seu valor sobre as exportações, a água mineral se concretiza como um segmento importante para o Estado (MDIC, 2012).

O DF recebeu 0,15% recursos dos recursos compensatórios devido à balança comercial positiva, porém não se concretiza como um ente federado exportador. Um equívoco existente no critério de partilha em vigor. O AC foi compensado na mesma medida com 0,15% dos recursos compensatórios. A atividade extrativista ainda é a principal característica do Estado. Porém, o AC está apresentando, assim como RR, seguidamente, de 1998 até 2010, balança comercial positiva. Neste período, o peso dos produtos elaborados aumentou cerca de 4000% e os produtos primários 1100%. O AC revela ainda um alto poder de crescimento e uma política voltada para a industrialização através da ZPE em Macaíba e Assaú, com apoio do Governo Federal. Os produtos elaborados mais exportados pelo AC são: alimentícios, mobiliários, cerâmicas e têxteis. Por sua vez, os produtos primários mais exportados são a borracha, a mandioca, o milho, o arroz, feijão, frutas e cana-de-açúcar.

Em comparação aos entes federados mais exportadores as exportações de RR e AC são muito baixas, porém estes estados estão produzindo esforços extremamente positivos quando se

observam os dados de forma individual. Em comparação aos demais entes federados, o esforço para o desenvolvimento e o controle da expansão agropecuária é louvável.

Por sua vez, SE apresentou resultados péssimos na balança comercial. Porém, SE recebeu 0,4% dos recursos compensatórios, cerca de R\$ 22,8 milhões, o dobro de RR e AC que promoveram maiores esforços e uma política mais robusta de desenvolvimento, mesmo com o apoio do Governo Federal. SE exporta laranja, açúcar e calçados.

As importações são marcadas pela falta em SE de uma indústria de fornecimento de produtos primários, semi-elaborados e elaborados que impulsionem a produção do Estado. Nesse sentido, há carência de conhecimento técnico e produção tecnológica voltada para a expansão dos três principais segmentos exportadores. Nesse processo, a participação das micro e pequenas empresas é de suma importância para o suprimento das carências no sistema de produção das exportações do estado.

SE exporta trigo, diidrogeno-ortofosfato de amônio, coque de petróleo, sulfato de amônio e aparelhos para filtrar ou depurar líquidos. As importações de SE são compostas, sobretudo, por bens intermediários e bens de capital. O trigo abastece as indústrias fabricantes de pães e massas, o diidrogeno e o sulfato de amônio são insumos para as misturadoras de fertilizantes, o coque de petróleo é o insumo energético das fábricas de cimento e os aparelhos para filtrar ou depurar líquidos constituem bens de capital para indústria local. Desde 2007, SE está se comprometendo a mudar esta situação, de acordo com Munduruca (2011, p. 1):

[...] o Estado já desenvolve duas ações que devem contribuir, no médio prazo, para ampliar as exportações: o Projeto de Extensão Industrial Exportadora (PEIEx) e a Zona de Processamento de Exportações (ZPE-SE). O PEIEx é um projeto que vem sendo desenvolvido no estado desde julho de 2009 e que visa promover a cultura da exportação e o aumento da competitividade em setores industriais pré-selecionados, através da modernização e capacitação empresarial, inovações técnicas, gerenciais e tecnológicas, através da contratação de cinco extensionistas. O projeto beneficiou até o momento cerca de 140 micro, pequenas e médias empresas formais, sendo realizado através de uma iniciativa da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), Instituto Euvaldo Lodi (IEL) e Governo de Sergipe, por meio da SEDETEC. A ZPE, por sua vez, corresponde a distritos industriais onde se instalam empreendimentos com produção voltada para a exportação e que recebem como principal vantagem o direito a diversos incentivos tributários e cambiais, além de procedimentos aduaneiros simplificados.

O fato é o de que, em comparação com RR e AC, SE está recebendo o dobro de recursos compensatórios promovendo menos as exportações e dedicando menos esforços para o desenvolvimento econômico dos principais setores de exportação do estado.

A análise das MPs de Auxílio Financeiro destacará sempre os aspectos ainda não discutidos nas MPs, evitando-se a repetição dos mesmos problemas encontrados em MPs anteriores. Nesse sentido, procura-se evitar a redundância de determinados assuntos na discussão proposta.

**Tabela 16 - Percentuais de distribuição da compensação financeira entre 2006 e 2010**

<b>UF</b>	<b>MP 328/2006</b>	<b>MP 355/2007</b>	<b>MP 368/2007</b>	<b>MP 464/2009</b>	<b>MP 501/2010</b>
<b>AC</b>	0,22	0,15	0,28	0,11	0,06
<b>AL</b>	3,23	2,04	4,43	0,75	0,85
<b>AM</b>	2,51	1,76	3,27	1,31	1,42
<b>AP</b>	0,81	0,61	1,01	0,00	0,00
<b>BA</b>	4,21	3,97	4,46	4,10	4,54
<b>CE</b>	1,87	1,75	1,99	0,48	0,52
<b>DF</b>	0,29	0,55	0,04	0,00	0,00
<b>ES</b>	7,66	5,96	9,36	7,08	7,20
<b>GO</b>	2,29	1,81	2,77	5,71	6,36
<b>MA</b>	3,49	2,58	4,40	2,06	2,71
<b>MT</b>	8,45	10,68	6,22	13,62	16,16
<b>MG</b>	1,55	1,39	1,70	16,97	18,23
<b>MS</b>	6,99	4,47	9,51	1,87	1,96
<b>PA</b>	10,82	7,59	14,04	7,37	8,28
<b>PB</b>	1,06	0,67	1,45	0,31	0,28
<b>PE</b>	0,95	1,22	0,68	0,53	0,45
<b>PI</b>	0,75	0,53	0,98	0,15	0,30
<b>PR</b>	9,12	9,60	8,65	7,02	5,82
<b>RJ</b>	3,47	4,67	2,27	3,97	4,54
<b>RN</b>	1,42	0,89	1,96	0,82	0,70
<b>RO</b>	0,84	0,54	1,13	1,10	0,80
<b>RR</b>	0,18	0,11	0,26	0,05	0,04
<b>RS</b>	8,33	9,19	7,47	9,15	8,04
<b>SC</b>	6,25	4,92	7,58	4,05	2,98
<b>SE</b>	0,27	0,26	0,28	0,33	0,30
<b>SP</b>	12,43	21,79	3,07	10,37	6,61
<b>TO</b>	0,53	0,30	0,75	0,71	0,85
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Senado Federal (BRASIL, 2011).

Tabela 17 - Valores de compensação financeira por UF entre 2006 e 2010

UF	MP 328/2006	MP 355/2007	MP 368/2007	MP 464/2009	MP 501/2010	TOTAL	% TOTAL
MG	164.696.025,00	104.081.640,00	60.614.384,94	265.494.450,00	315.201.900,00	910.088.399,94	11,67
SP	242.351.850,00	212.404.237,50	29.947.612,47	202.134.855,00	128.850.540,00	815.689.094,97	10,46
MS	30.174.300,00	13.562.542,50	16.611.757,48	330.922.800,00	355.434.690,00	746.706.089,98	9,57
PA	210.932.475,00	74.006.205,00	136.926.269,86	143.748.345,00	161.464.875,00	727.078.169,86	9,32
RS	162.432.075,00	89.574.810,00	72.857.264,93	178.423.635,00	156.775.905,00	660.063.689,93	8,46
PR	177.930.675,00	93.635.100,00	84.295.574,91	136.886.100,00	113.582.820,00	606.330.269,91	7,77
ES	149.370.975,00	58.126.477,50	91.244.497,41	137.969.130,00	140.457.915,00	577.168.994,91	7,40
SC	121.938.375,00	47.992.230,00	73.946.144,92	78.960.375,00	58.143.930,00	380.981.054,92	4,88
MT	136.297.200,00	43.536.090,00	92.761.109,90	36.481.185,00	38.292.345,00	347.367.929,90	4,45
BA	82.169.100,00	38.660.992,50	43.508.107,46	80.032.095,00	88.549.695,00	332.919.989,96	4,27
GO	44.702.775,00	17.682.502,50	27.020.272,47	111.391.605,00	123.996.795,00	324.793.949,97	4,16
RJ	67.572.375,00	45.485.115,00	22.087.259,98	77.451.075,00	88.528.830,00	301.124.654,98	3,86
MA	68.057.925,00	25.198.582,50	42.859.342,46	40.158.495,00	52.938.015,00	229.212.359,96	2,94
AL	63.073.725,00	19.864.552,50	43.209.172,46	14.636.505,00	16.514.160,00	157.298.114,96	2,02
AM	49.039.575,00	17.173.260,00	31.866.314,97	25.635.675,00	27.664.455,00	151.379.279,97	1,94
CE	36.421.125,00	17.045.730,00	19.375.394,98	9.353.760,00	10.114.650,00	92.310.659,98	1,18
RN	27.776.775,00	8.709.577,50	19.067.197,48	16.044.405,00	13.572.000,00	85.169.954,98	1,09
RO	16.356.600,00	5.304.877,50	11.051.722,49	21.531.315,00	15.588.300,00	69.832.814,99	0,90
PE	18.463.575,00	11.858.437,50	6.605.137,49	10.319.010,00	8.758.425,00	56.004.584,99	0,72
PB	20.699.250,00	6.576.375,00	14.122.874,99	5.997.225,00	5.434.845,00	52.830.569,99	0,68
TO	10.282.350,00	2.954.347,50	7.328.002,49	13.873.665,00	16.611.465,00	51.049.829,99	0,65
PI	14.687.400,00	5.142.345,00	9.545.054,99	3.012.750,00	5.804.175,00	38.191.724,99	0,49
AP	15.729.675,00	5.914.057,50	9.815.617,49	0,00	0,00	31.459.349,99	0,40
SE	5.298.150,00	2.545.725,00	2.752.425,00	6.444.165,00	5.772.585,00	22.813.050,00	0,29
AC	4.197.375,00	1.493.212,50	2.704.162,50	2.153.775,00	1.233.375,00	11.781.900,00	0,15
DF	5.750.550,00	5.385.120,00	365.430,00	0,00	0,00	11.501.100,00	0,15
RR	3.597.750,00	1.085.857,50	2.511.892,50	943.605,00	713.310,00	8.852.415,00	0,11
<b>Total</b>	<b>1.950.000.000,00</b>	<b>975.000.000,00</b>	<b>974.999.999,00</b>	<b>1.950.000.000,00</b>	<b>1.950.000.000,00</b>	<b>7.799.999.999,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Senado Federal (BRASIL, 2011).

### 6.1 Medida Provisória nº 328/2006

A MP nº 328/2006 destinou R\$ 975.000.000,00 para os Estados e Municípios exportadores (BRASIL, 2006). A MP envolveu também políticas de isenção fiscal para o imposto de renda e a regulamentação de produtos de informática. Nesta MP, pode-se perceber que ambas as políticas adicionais estão correlacionadas corretamente, direta ou indiretamente, com o incentivo aos Estados e Municípios exportadores.

A MP nº 328/2006, após a primeira aprovação na Câmara, foi encaminhada em 19/12/2006 ao Senado que, através de sua Comissão Diretora<sup>4</sup>, propôs as ECs nº 1 e nº 2. A EC nº 2 representa um acordo firmado entre as lideranças do PMDB no Legislativo com o Ministério da Fazenda para a regulamentação de produtos de informática. A EC nº 1 é fruto da atuação da oposição no Senado, que tentava ampliar a parcela de dedução nas tabelas progressivas do imposto de renda. Ambas as ECs foram aprovadas e encaminhadas para apreciação na Câmara. A EC nº 2 foi aprovada e a EC nº 1 rejeitada na Câmara dos Deputados.

A importância da análise da MP nº 328/2006 pode ser entendida diante da capacidade de orientação decisória que o Senado estabelece ao processo decisório. Através de um acordo com o Ministério da Fazenda, o Senado promoveu alterações na proposta original, atribuindo maior racionalidade ao processo decisório de MPs. As mudanças foram feitas pela substituição da MP nº 328/2006 pelo PLV nº 28/2006.

Ao substituir a MP originária, o PLV nº 28/2006 foi colocado para discussão e votação simbólica em 20/12/2006. De todo o projeto, o Relator, junto com as lideranças do Senado e, em acordo com o Ministério da Fazenda, reescreveu diversos parágrafos e artigos que constavam na MP nº 328/2006. Fato que é corriqueiro e necessário para melhor adaptação técnica e constitucional de diversas MPs em tramitação no Poder Legislativo.

No PLV nº 28/2006, duas emendas foram organizadas pelo relator Senador Ney Suassuna (PMDB/PB). A EC nº 1 propôs com sucesso uma tabela progressiva mensal para o cálculo do imposto de renda. A EC nº 2, sem sucesso, por sua vez, tentou isentar a incidência sobre a remuneração na licença, na comercialização ou distribuição de programas de computadores. Ambas emendas foram organizadas a partir das emendas propostas na MP nº 328/2006.

De forma geral, a MP aglutinou diversos assuntos além dos auxílios financeiros. Para o Relator Senador Ney Suassuna (PMDB/PB), a MP nº 328/2006 poderia ser considerada a “MP do bem”:

Ela não só determina que sejam devolvidos aos Estados cerca de R\$1,9 bilhão, como consegue fazer com que a dedução do Imposto de Renda para os anos de 2007 e 2008 seja acrescentada em 50%. Eram 3% e passam a ser 4,5%, ou seja,

---

<sup>4</sup> Compete à Comissão Diretora, dentre outras funções, dirigir as sessões no Plenário, que é a instância hierarquicamente superior, e comandar todo o complexo administrativo, gerenciado pelo Primeiro-Secretário.

ela reduz a carga tributária. Mais que isso, também cuida da área de processamento de dados, principalmente no que se refere aos softwares. Atualmente, os softwares pagam 10% de Cide. Ela desonera os softwares nacionais desse custo de 10% de impostos como o Cide. Além disso, Sr. Presidente, ela traz outras medidas para diminuir a carga tributária, melhorando a qualidade das empresas do País. (BRASIL, 2006, p. 39446).

De acordo com o parecer do Relator apresentado em Plenário, o PLV nº 28/2006 foi aprovado por votação simbólica, sendo remetido para apreciação e votação na Câmara dos Deputados.

No Plenário, o Deputado Neucimar Fraga (PL/ES) emitiu parecer favorável à aprovação da EC nº 2 e à rejeição da EC nº 1. Em um acordo do Colégio de Líderes, a pauta foi invertida: votou-se primeiro a EC nº 2, depois a EC nº 1, em votação nominal, e, por último, o artigo 20 da EC nº 2, em destaque a pedido da bancada do PPS, na tentativa de inviabilizar a MP nº 328/2006, porque sua anulação impediria que a MP entrasse em vigor após a sua publicação. O Governo venceu nas duas tentativas da oposição e aprovou a EC nº 2, de acordo com o parecer do relator.

Após a proclamação da rejeição da EC nº 1, o Líder do PFL, o Deputado Onyx Lorenzoni do RS, solicitou a recontagem dos votos da emenda rejeitada, obtendo o seguinte resultado: 80 “sim” (19,37%) e 333 “não” (80,63%), total 413 (100%). Os 413 parlamentares somaram 80,51% do total de deputados.

Os dados sobre a primeira votação, referente a EC nº 1 (Cf. Tabela 18), indicam que, respectivamente, PT, PMDB, PSDB e PFL são os partidos de maior peso e comparecimento. Ressalta-se que 47 Deputados do PSDB (11,41%) votaram a favor da indicação do Governo, de acordo também com a indicação de suas lideranças. O PFL é o partido com maior índice de votação contrária à indicação do Governo, seguido pelo PPS e pelo PV. Os demais partidos, ressaltando PP, PR/PL, PSB, PDT, PTB e PC do B, compõem 41,57% dos votos, o equivalente a 143 votos, o que favorece o Governo. Observa-se, na Tabela 18, que o Governo possui grande influência nos partidos médios, que, juntos, pesam na votação, e também que a ausência do PSDB, com seus 47 Deputados, não alteraria o resultado da votação.

**Tabela 18 - Votos dos partidos na Câmara para a Emenda Constitucional nº 1 do Senado, na aprovação da Medida Provisória nº 328/2006 (indicação do Governo: “não”)**

<b>Partido</b>	<b>sim</b>	<b>%</b>	<b>não</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>PT</b>	<b>1</b>	<b>0,24</b>	<b>70</b>	<b>16,99</b>	<b>71</b>	<b>17,23</b>
<b>PMDB</b>	<b>1</b>	<b>0,24</b>	<b>68</b>	<b>16,50</b>	<b>69</b>	<b>16,75</b>
<b>PSDB</b>	<b>4</b>	<b>0,97</b>	<b>47</b>	<b>11,41</b>	<b>51</b>	<b>12,38</b>
<b>PFL</b>	<b>46</b>	<b>11,17</b>	<b>4</b>	<b>0,97</b>	<b>50</b>	<b>12,14</b>
PP	1	0,24	27	6,55	28	6,80
PL/PR	0	0,00	26	6,31	26	6,31
PSB	0	0,00	23	5,58	23	5,58
PDT	1	0,24	20	4,85	21	5,10
PTB	2	0,49	15	3,64	17	4,13
PPS	10	2,43	4	0,97	14	3,40
PV	10	2,43	2	0,49	12	2,91
PCdoB	0	0,00	10	2,43	10	2,43
PSC	0	0,00	5	1,21	5	1,21
PAN	0	0,00	4	0,97	4	0,97
PMN	0	0,00	3	0,73	3	0,73
PSOL	3	0,73	0	0,00	3	0,73
PTC	0	0,00	2	0,49	2	0,49
PRB	0	0,00	1	0,24	1	0,24
PTdoB	0	0,00	1	0,24	1	0,24
<b>Sub-Total</b>	<b>79</b>	<b>100,00</b>	<b>332</b>	<b>100,00</b>	<b>411</b>	<b>100,00</b>
<b>PSDB + PFL</b>	<b>50</b>	<b>63,29</b>	<b>51</b>	<b>15,36</b>	<b>101</b>	<b>24,57</b>
<b>PT + PMDB</b>	<b>2</b>	<b>2,53</b>	<b>138</b>	<b>41,57</b>	<b>140</b>	<b>34,06</b>
<b>Demais part.</b>	<b>27</b>	<b>34,18</b>	<b>143</b>	<b>43,07</b>	<b>170</b>	<b>41,36</b>

Fonte: Câmara dos Deputados (BRASIL, 2011)

No entanto, ao observar a Tabela 19, referente a votação da EC nº 2, é possível considerar que a importância do PSDB, com indicação dos líderes em favor do Governo, pode ter sido fundamental. Se a votação for observada através dos redutos estaduais dos deputados, percebe-se que SP, com 10,44% (43 votos), e MG, com 8,98% (37 votos), possuem o maior percentual de apoio ao Governo. Do ponto de vista federativo, quando se associa os votos dos parlamentares com o partido dos governadores, percebe-se que o PSDB passa a influenciar 31,80% (131 votos) em favor do Governo e 38,59% (159) dos 411 votos computados. O PMDB é o segundo partido, influenciando 23,54% (97) dos deputados. O PFL, como partido mais atuante na oposição, é o terceiro, com 12,62% (52) dos deputados. Vê-se, também, que, das governorias do PFL, apenas SE possui 50% de votos contra a indicação do Governo.

**Tabela 19 - Votos por Unidade Federativa contra e a favor à Emenda Constitucional nº 2 (indicação do Governo: “não”)**

<b>Partido</b>	<b>Partido Governador</b>	<b>sim</b>	<b>%</b>	<b>não</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
SP	PSDB	14	3,40	43	10,44	57	13,83
MG	PSDB	8	1,94	37	8,98	45	10,92
RJ	PSB	9	2,18	23	5,58	32	7,77
BA	PFL	9	2,18	22	5,34	31	7,52
RS	PMDB	3	0,73	24	5,83	27	6,55
PR	PMDB	8	1,94	16	3,88	24	5,83
PE	PMDB	4	0,97	19	4,61	23	5,58
CE	PSDB	0	0,00	15	3,64	15	3,64
MA	PFL	2	0,49	13	3,16	15	3,64
SC	PMDB	3	0,73	12	2,91	15	3,64
GO	PSDB	1	0,24	11	2,67	12	2,91
PA	PSDB	2	0,49	10	2,43	12	2,91
ES	PSB	0	0,00	10	2,43	10	2,43
PB	PSDB	1	0,24	9	2,18	10	2,43
DF	PMDB	3	0,73	5	1,21	8	1,94
PI	PT	1	0,24	7	1,70	8	1,94
RO	PSDB	2	0,49	6	1,46	8	1,94
RR	PSL	2	0,49	6	1,46	8	1,94
MS	PT	1	0,24	6	1,46	7	1,70
TO	PFL	1	0,24	6	1,46	7	1,70
AC	PT	0	0,00	6	1,46	6	1,46
AL	PSB	1	0,24	5	1,21	6	1,46
RN	PSB	1	0,24	5	1,21	6	1,46
SE	PFL	2	0,49	4	0,97	6	1,46
AM	PPS	1	0,24	4	0,97	5	1,21
MT	PPS	0	0,00	5	1,21	5	1,21
AP	PDT	0	0,00	3	0,73	3	0,73
<b>Total UF's</b>	<b>-</b>	<b>79</b>	<b>19,17</b>	<b>332</b>	<b>80,58</b>	<b>411</b>	<b>99,76</b>
<b>UF's PSDB</b>	<b>7</b>	<b>28</b>	<b>6,80</b>	<b>131</b>	<b>31,80</b>	<b>159</b>	<b>38,59</b>
<b>UF's PFL</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>3,16</b>	<b>39</b>	<b>9,47</b>	<b>52</b>	<b>12,62</b>
<b>UF's PT</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>0,49</b>	<b>19</b>	<b>4,61</b>	<b>21</b>	<b>5,10</b>
<b>UF's PMDB</b>	<b>5</b>	<b>21</b>	<b>5,10</b>	<b>76</b>	<b>18,45</b>	<b>97</b>	<b>23,54</b>

Fonte: Câmara dos Deputados (BRASIL, 2011).

O Governo, para barrar a aprovação da EC nº 1, precisava impedir 172 votos a favor da emenda no plenário. Os votos dos deputados que passaram pela clivagem dos governadores do PSDB somam 159 votos (**47,89%**) dos 332 votos (100%) dados em favor do Governo. Se descontado os votos dos deputados sobre influência dos governadores do PSDB, o Governo contaria com 118 votos (35,54%). Se os votos sob a influência dos Estados governados pelo

PSDB fossem em favor da oposição, a Emenda poderia ser aprovada com até 238 votos<sup>5</sup>, com a derrota do Governo.

Sem a indicação favorável das lideranças do PSDB ao Governo, a votação poderia ter um alto índice de indeterminação. As lideranças, junto com os governadores do PSDB, poderiam pressionar as suas respectivas bancadas estaduais e impor um veto ao Governo. A força contrária de um grande partido como o PSDB, com influência principalmente em Estados como SP e MG, poderia resultar na derrota do Governo. A baixa institucionalização do PT nos Executivos estaduais faz com que o partido dependa de alianças com outros partidos como PMDB e, até em alguns casos, com o PSDB.

Deve se considerar ainda que, até o início de 2006, o Governador José Serra do PSDB era o político mais indicado para vencer as eleições presidenciais em 2010. Nesse sentido, a redução da tabela progressiva mensal do imposto de renda não interessava para o PSDB, porque limitaria a futura margem de manobra orçamentária que o Governo teria. As disputas partidárias existentes na MP n° 328/2006 significam mais do que a mera disputa pela aprovação da MP, significam também a possibilidade de manutenção e de utilização político-eleitoral de importantes recursos orçamentários.

O acordo de 6% de correção, sendo 3% em 2007 e mais 3% em 2008, entre Ministério da Fazenda e o Senador Valdir Raupp do PMDB/RO significou um impacto de R\$ 1 bilhão nas contas da Receita Federal. A proposta da EC n° 1 foi estrategicamente utilizada pela oposição para aumentar a pressão política sobre o Governo e desgastar sua imagem frente à opinião pública, porque convergiu com a reivindicação mais acentuada de 7,7% em um único repasse das centrais sindicais, com justificativa de reposição da defasagem inflacionária do primeiro mandato do Governo Lula. Ambas as propostas estiveram abaixo do valor de R\$ 1,95 bilhão estabelecido em 2006, pela Lei Kandir, como repasse previsto aos Estados e Municípios.

A observação da votação da EC n° 1 sugere que o Executivo, para aprovar suas iniciativas, utiliza-se de suas prerrogativas legislativas e da centralização do processo decisório na Mesa Diretora e no Colégio de Líderes, evitando, quando possível, através de alianças partidárias, a clivagem dos governadores no Senado e na CMO. Levando as discussões e aprovações para a Câmara, o Executivo diminui o tempo de tramitação de suas iniciativas,

---

<sup>5</sup> As votações nominais necessitam de 172 votos para a aprovação.

aumentando as chances de aprovação. No entanto, mesmo no Plenário, os parlamentares, com reduto eleitoral intraestadual, ainda passam pela clivagem dos governadores.

Além dos fatores financeiros de tributação, existentes nas negociações entre Executivo e governadores, há também elementos do jogo político entre personalidades e partidos com objetivos que, em última instância, estão voltados para o desempenho eleitoral. As atuações parlamentares passam pela clivagem dos governadores devido à necessidade de sobrevivência política nos redutos intraestaduais. O Executivo, através das suas prerrogativas legislativas sobre o orçamento e da centralização decisória na Mesa Diretora e no Colégio de Líderes, pode se fortalecer diante dos governadores. No caso do Governo Lula, percebe-se que a aliança política com um grande partido como o PMDB diminuiu o tempo de tramitação e possibilitou maior probabilidade na aprovação das iniciativas do Executivo. Porém, a baixa institucionalização do PT nos Executivos estaduais fez com que, em alguns momentos, o partido dependesse de acordos com o PSDB. Ressalta-se que tais alianças ocorrem preponderantemente na Câmara dos Deputados.

Para o Executivo obter êxito no cumprimento das metas fiscais, é necessário que haja a garantia de crescimento tributário nas três esferas constitucionais, ou, pelo menos, de redução acentuada dos riscos de perda direta para os Estados e Municípios. No caso específico da MP n° 328/2006, vê-se que o Executivo se dispõe não só a manter suas renúncias fiscais sobre o IPI como também renuncia, em parte, as alíquotas do imposto de renda. O Executivo se fortalece financeiramente porque não repassa integralmente às suas iniciativas de Créditos Adicionais os recursos previstos na Lei Kandir, assim como não corrige adequadamente, a cada ano, o desempenho de exportação de cada Estado.

Observa-se, com a análise das iniciativas de Créditos Adicionais, que o êxito do Executivo está também associado ao tipo de interação política e econômica que o partido do Executivo estabelece com as demais esferas representativas. A interação política entre os partidos ocorre diante da possibilidade de absorção de outros partidos e outras personalidades de diferentes esferas representativas ao Governo Federal, inclusive da oposição, em casos específicos, como visto na análise da MP n° 328/2006.

## **6.2 Medida Provisória n° 355/2007**

Encaminhada pelo Poder Executivo, a MP nº 355/2007 cria a possibilidade de desconto das dívidas vencidas sem o consentimento dos governos estaduais (BRASIL, 2007). No entanto, tal proposta é vetada pelo Legislativo, que impõe a necessidade de consentimento prévio para débito de dívidas atrasadas.

A MP nº 355 de 2007 envolveu R\$ 975.000.000,00, devido ao efeito da crise financeira pós-2006. Diante da discussão desencadeada, destaca-se a derrubada de 5 emendas (de um total de 6) propostas pelo Legislativo, todas diretamente associadas à tentativa de mudança nos critérios de repasses. A MP em questão foi adiada 22 vezes por falta de quorum e/ou dificuldade de agenda e duas outras vezes mediante acordo das lideranças, totalizando 24 adiamentos.

A CMO, durante o período de apreciação, não se reuniu em duas ocasiões por falta de quorum. Na Câmara, a MP nº 355/2007 foi adiada 7 vezes em função do adiamento por acordo das lideranças partidárias e da apreciação de outras 7 MPs que estavam na ordem do dia, são elas: 1) A MP nº 335/2006, que prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União. 2) A MP nº 339/2006, que Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (o FUNDEB). 3) A MP nº 341/2006, que regula o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo. 4) A MP nº 348/2007, que institui o Fundo de Investimento em Participações em Infra-Estrutura. 5) A MP nº 349/2007, que institui o Fundo de Investimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). 6) A MP nº 351/2007, que cria o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura. 7) A nº MP 353, que dispõe sobre o término do processo de liquidação e a extinção da Rede Ferroviária Federal S.A.

Observa-se que, dessas 7 MPs, 6 são diretamente relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e apenas a MP nº 339/2006 é relativa ao FUNDEB. Em relação à MP nº 339/2006, deve-se destacar que a temática da educação foi objeto de diversas disputas no Legislativo, fator que contribuiu para a demora de sua aprovação. Ademais, das 7 MPs “tranca-pauta” da MP nº 368/2007, 5 foram aprovadas com veto parcial do Poder Executivo e promulgadas pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, este estudo atenta para o fato de que o processo decisório brasileiro deve ser entendido dentro de sua complexidade, onde diferentes políticas públicas são votadas e negociadas principalmente em Plenário.

No caso do Auxílio Financeiro, percebe-se uma relação dualista nas negociações políticas. Por um lado, se forem considerados apenas os dados internos do processo decisório no

Legislativo, pode-se afirmar que o Poder Executivo é majoritariamente preponderante na aprovação de suas MPs, inclusive na manutenção do pacto fiscal federativo e no cumprimento das metas e compromissos fiscais. Por outro lado, se for considerado o processo decisório do arranjo federativo, a predominância do Poder Executivo pode ser entendida diante de acordos anteriores ao processo interno do Poder Legislativo, onde o debate e o entendimento existentes entre o CONFAZ e o Ministério da Fazenda tornam-se o principal fator de determinação para a edição de uma MP sobre auxílio financeiro. *A priori*, a ausência de reuniões da CMO pode ser entendida em um contexto paulatino de entendimento e negociação, que garante, inclusive, a possibilidade de emendas para as bancadas estaduais, principalmente quando elas contribuem para o cumprimento dos acordos nacionais limitando propostas que aumentem ainda mais o desequilíbrio federativo.

Dessa forma, constata-se que, entre 2006 e 2010, houve um aumento da participação do Poder Legislativo nas políticas nacionais propostas pelo Poder Executivo em acordo prévio com os entes federados. Nesse sentido, o Poder Legislativo está contribuindo cada vez mais para o aumento da racionalidade institucional das políticas propostas pelo Poder Executivo. As disputas entre participação e oposição no Legislativo garantem a lógica necessária ao comportamento interativo do Poder Legislativo com o Poder Executivo.

No Senado, o processo de apreciação da MP nº 355/2007 foi adiado 9 vezes em função de acordos promovidos pelas lideranças, que optaram pela discussão destas outras 3 MPs: 1) A MP nº 338/2007, que abre Crédito Extraordinário ao Orçamento de Investimento para 2006, em favor de diversas empresas estatais, no valor total de R\$ 7,4 bilhões, e reduz o Orçamento de Investimento de diversas empresas no valor global de R\$ 8,8 bilhões. 2) A MP nº 356/2007, que abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério do Esporte, no valor de R\$100 milhões. 3) A MP nº 357/2007, que autoriza a renegociação dos créditos da União e das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (a Eletrobrás) junto à Itaipu Binacional. Percebe-se a relevância política dessas três MPs por conta da importância específica de cada uma delas: a primeira devido ao rearranjo administrativo nas estatais, proposta que mobiliza qualquer partido no Legislativo; a segunda porque se trata de uma política esportiva de visibilidade midiática diante da concessão de 100 milhões para os jogos Pan-Americanos e a terceira por envolver a função mais específica do Senado, que é fórum adequado de discussão de questões internacionais que envolvam a soberania nacional.

Em 2007, a discussão acerca da compensação financeira para os Estados exportadores foi pautada por uma mudança no padrão dos repasses, que, mesmo assim, ainda foram justificados de forma intempestiva. Como ressalta o próprio relator, o Senador Romero Jucá (PMDB/RR):

Ainda sobre a questão financeira e orçamentária, o Governo Federal explica, por meio da Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado da Fazenda nº 24, de 16 de fevereiro de 2007, que a LOA para 2007, diferentemente do que ocorreu nos exercícios anteriores, alocou a totalidade dos recursos destinados à compensação financeira dos estados na rubrica citada acima, não contemplando qualquer dotação na rubrica referente à Lei Kandir. Essa mudança exigirá uma redefinição dos critérios de distribuição dos recursos entre os estados e os debates a esse respeito já estariam em andamento no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). No entanto, enquanto se dão os debates, para que não ocorra uma cessação completa da entrega de recursos, em prejuízo das execuções orçamentárias estaduais e municipais, a Coordenação dos Secretários de Fazenda do Confaz solicitou que seja efetivada a transferência parcial da dotação de R\$ 3,9 bilhões. Este, portanto, seria o objetivo da MPV nº 355, de 2007 (e do correspondente PLV nº 14, de 2007), cujas parcelas de R\$ 650 milhões e R\$ 325 milhões, como destaca o Senhor Ministro, serão entregues proporcionalmente a coeficientes individuais de participação de cada unidade federada, resultantes de **negociação entre os governos estaduais**. (BRASIL, 2007, p. 16.896, grifo nosso).

O Senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA) elucida a questão com seu voto favorável à MP porque é parte dos R\$ 5,2 bilhões destinados dentro do orçamento para a compensação financeira aos exportadores.

Pode-se notar no discurso do Senador Romero Jucá (PMDB/RR) que o entendimento, *a priori*, parte das disputas entre os Estados exportadores. Por sua vez, as disputas se fundamentam ainda em critérios difusos sobre o ICMS. No modelo tributário moderno, qualquer Governo que deseje regular as assimetrias regionais enfrenta a dificuldade da ausência de instrumentos de medição do “gasto tributário” de cada ente federado. O conceito de gasto tributário deve englobar também a capacidade de renúncia fiscal de cada ente federado.

Nesse sentido, a ausência de padronização na coleta de dados referentes aos “gastos tributários”, a dificuldade de cada ente federado comensurar seus dados (devido à grande heterogeneidade existente no ICMS dos diferentes Estados brasileiros) e a ausência de um modelo teórico brasileiro para a análise dos “gastos tributários” criam um espaço político institucional de grande indeterminação, gerando desacordo nas relações do CONFAZ, que, ainda,

se deparam com as assimetrias dos repasses existentes na Lei Kandir e na Lei Complementar nº 115/2002 (que prorrogou a possibilidade de auxílio financeiro para os Estados e Municípios exportadores).

Diante de tantas incertezas é possível ainda considerar um ambiente de guerra fiscal, onde a ausência de regras regulatórias favorece os Estados com maior poder de isenção tributária, gerando a expectativa de possíveis vantagens nos Estados mais fracos. Nesse ponto, manifesta-se o poder “incomensurável” ou “indeterminado” dos Estados com maior capacidade de isenção tributária, exercido em um ambiente de guerra fiscal onde cada ente federado atua de forma estritamente localizada dentro de seus próprios interesses comerciais e fiscais.

Para o Senador Marconi Perillo (PSDB/GO) as perdas de recursos financeiros referentes à Lei Kandir para os incentivos às exportações seriam bastante sensíveis:

Os Estados teriam um prejuízo de 18 bilhões e seriam ressarcidos em 5,2 bilhões. Com essa medida provisória, os Estados vão receber mais, aproximadamente, um bilhão de reais. Isso ainda é muito pouco, insuficiente pelo esforço que os Estados e Municípios realizam para que o Brasil possa ser competitivo e possa, ano a ano, aumentar o seu volume exportador. (BRASIL, 2007, p. 16.897).

De acordo com o Senador, a redução do IPI, que forma a base de cálculo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), prejudicou os municípios até no que diz respeito ao cumprimento de folhas de pagamento. A queda da atividade econômica demonstrava que o país estava tecnicamente em recessão. O Senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA), quando se manifesta favoravelmente às críticas do Senador Marconi Perillo (PSDB/GO), evidencia também a falta de parâmetros para o montante de perdas existentes na questão compensatória:

Como V. Ex<sup>a</sup> bem colocou, a perda dos Estados e Municípios brasileiros com o não ressarcimento por parte da União dos créditos de ICMS na exportação chega a valores muito mais elevados do que esse. A estimativa gira em torno de R\$20 bilhões. É preciso que se regulamente de uma vez por todas a questão da compensação nas exportações. (BRASIL, 2007, p. 16.897).

Dois bilhões, torna-se um montante muito grande diante da questão sobre a compensação financeira se considerarmos a necessidade de responsabilidade fiscal. Nesse sentido, o nível de incerteza sobre o montante direcionado à compensação é muito grande. No

entanto, o contexto brasileiro de alto endividamento público impõe limites aos investimentos e gastos públicos, limitando também os repasses financeiros direcionados à compensação financeira para os Estados exportadores. Ou seja, a administração da dívida pública e as metas fiscais e tributárias estabelecidas na lei orçamentária impõem limites aos repasses financeiros. Dentro desse contexto institucional, pode-se afirmar que o montante direcionado aos repasses não pode ser suficiente para compensar os entes federados submetidos à lei Kandir.

Em relação às emendas, a tentativa de elevação do valor total dos repasses não foi aceita pelo argumento de inadequação da proposta ao orçamento público. Deve-se atentar que o Ministério da Fazenda determina o valor desses repasses mediante análise técnica e entendimento prévio com o CONFAZ. No entanto, os deputados e senadores dos Estados mais afetados pelo ajuste e cumprimento de metas fiscais procuram sempre aliviar os encargos cobrados pelos atrasos e/ou não pagamentos de suas respectivas dívidas com o Tesouro. A tentativa de aumento do percentual destinado ao Estado do Pará foi derrubada em Plenário.

Nesse aspecto, pode-se observar que o Poder Executivo, através da aliança de governo e do consentimento dos partidos de oposição, consegue impedir a mudança desses critérios de cumprimento de metas mesmo quando os Estados que contestam a cobrança possuem mérito na questão. A tentativa do Senador César Borges (PR/BA) de limitar os descontos das dívidas vencidas e não pagas através da EC nº 2 foi derrubada pelo Governo. Somente a EC nº 3 do deputado do PDT/PA obteve sucesso porque exigiu autorização prévia dos Estados para os descontos das dívidas vincendas. Nesse caso, o Governo Federal impede também que a questão seja levada para o STF, garantindo o cumprimento até de metas fiscais inapropriadas, que não deveriam ter sido contabilizadas pelo Tesouro, como a dívida pública da administração indireta advinda da relação de dois ou mais entes federados.

Percebe-se que o impasse nessa questão provém das disputas entre os entes federados. Os auxílios financeiros surgiram das distorções causadas pela Lei Kandir, que se baseou na arrecadação estadual efetivamente realizada do ICMS no período de julho de 1995 a junho de 1996, sendo transferido mensalmente a partir dessa data, até 2006, obedecendo aos critérios definidos na Lei Complementar nº 115, de 2002, que prorrogou a compensação.

Devido a particularidades locais, de acordo com a base econômica instalada em cada Estado, essa compensação sofreu distorções financeiras. Tais distorções passaram a ser discutidas pelos Secretários da Fazenda no âmbito do CONFAZ, que produziu um acordo com o Governo

Federal para compensar parte da desoneração por meio de um auxílio financeiro aos Estados exportadores através de critérios diferenciados da Lei Kandir. Através do acordo, os Estados que menos recebiam passaram a contar com uma participação maior no montante compensatório. Dessa forma, do montante destinado à compensação aos Estados exportadores, o critério da Lei Kandir passou a distribuir dois terços e o critério do fomento, um terço.

A partir de 2005, através das Leis nº 11.131/2005 e nº 11.289/2006, tanto a Lei Kandir quanto o critério de fomento passaram a distribuir ambos 50% do montante compensatório. Ademais, a Emenda nº 42, art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, passou a exigir também a existência de um fundo constitucional para o fomento dos Estados exportadores. O fundo ainda não foi aprovado, necessitando de lei complementar.

Tem-se, assim, a ausência de um fundo com critérios definidos, o que favorece o Governo Federal na produção de um superávit primário, sobrecarregando as demais esferas de governo. A fala do Senador Marconi Perillo (PSDB/GO) ilustra a questão:

Diversamente aos anos anteriores, quando se distinguiam as rubricas orçamentárias que importariam à distribuição conforme a Lei Kandir e as leis de fomento, na Lei Orçamentária de 2007, o montante de R\$ 3,9 bilhões, originário da proposta, está alocado em uma única dotação – ‘Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação das Exportações’ –, além de R\$ 1.3 bilhão alocado em Reserva de Contingência específica para ‘Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios’. Encerrando, Sr. Presidente, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores, eu gostaria apenas de dizer – vejo aqui presente o Senador César Borges, que foi Governador – que os Estados perdem, anualmente, cerca de R\$ 18 bilhões apenas no que diz respeito à desoneração das exportações através da Lei Kandir. Segundo as leis que foram aprovadas para 2007 através dos dois fundos, o Governo Federal faria um ressarcimento de apenas R\$ 5,2 bilhões aos Estados, Municípios e Distrito Federal. Os Estados teriam um prejuízo de 18 bilhões e seriam ressarcidos em 5,2 bilhões. Com essa medida provisória, os Estados vão receber mais, aproximadamente, um bilhão de reais. Isso ainda é muito pouco, insuficiente pelo esforço que os Estados e Municípios realizam para que o Brasil possa ser competitivo e possa, ano a ano, aumentar o seu volume exportador. (BRASIL, 2011, p. 16.781).

O senador Arthur Virgílio (PSDB/AM) atenta para a excessiva concentração tributária no Governo Federal, que detém cerca de 73% dos impostos, relegando aos Estados e Municípios meros 27% e com cada vez mais obrigações administrativas nas áreas de Saúde, Educação e Segurança. Além disso, ressalta outros problemas de concentração tributária como os 40% de carga tributária sobre o PIB brasileiro e, desde 1988, das contribuições tributárias não

compartilhadas que estão cada vez mais isolando os Estados e Municípios na capacidade de tributação. Sobre isso, Marconi Perillo (PSDB/GO) enfatiza:

As chamadas ‘contribuições’, antes ‘cobranças’, hoje, ‘contribuições’ – que não são compartilhadas entre os Estados e Municípios. E assim ocorreu, por exemplo, de se reduzir o Imposto de Importação – IPI, ao mesmo tempo em que se criava o PIS e Cofins para importação e exportação. Enfim, há a substituição de um imposto compartilhado por cobranças ou contribuições não compartilhadas. E, com isso, os Estados vão, cada vez mais, carregando o pesado fardo de levar adiante a responsabilidade de arcar com as demandas da sociedade e, ao mesmo tempo, ainda ter de fazer um esforço hercúleo para poder carregar nas costas as exportações. (BRASIL, 2011, p. 16.783).

A lógica de aplicação da isenção do IPI favoreceu muito os Estados mais desenvolvidos, fortaleceu a capacidade de tributação federal em um contexto institucional que cada vez mais descentraliza políticas públicas para Estados e Municípios.

Marconi Perillo (PSDB/GO) ainda atenta para certos prejuízos que incidem sobre os Estados:

[...] além de os Estados terem apenas esses R\$ 5,2 bilhões de ressarcimento em relação à perda anual de aproximadamente R\$ 20 bilhões – e o Estado de V. Ex<sup>a</sup>, Senador Mário Couto, é um dos que mais perdem anualmente – os governos estaduais ainda são obrigados a compensar as empresas exportadoras através de créditos. Portanto, os Estados perdem duas vezes: primeiro, perdem com a desoneração do ICMS; e, segundo, quando têm que fazer o ressarcimento às empresas, por meio dos créditos das exportações. Então, é um duplo prejuízo e os Estados só vão acumulando os débitos em relação às empresas exportadoras. Daqui a pouco, não vamos ter como cercar o déficit dos Estados em relação a esses créditos. (BRASIL, 2011, p. 16.782).

Para o Senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA), o governo faz “cortesia com o chapéu alheio” atribuindo compensação financeira aos Estados que poderiam cobrar diretamente o ICMS das empresas sobre suas jurisdições. No entanto, a questão se torna mais complicada porque relações de exportação são políticas de jurisdição do Governo Federal. Portanto, impostos sobre exportações e importações se remetem em última instância à administração e regulação federal. Ademais, para esta tese, o ICMS incidente sobre relações entre dois ou mais Estados deveriam compreender a jurisdição federal, sem interferências do poder tributário dos governadores.

Em relação à MP nº 355/2007, pode-se considerar que o Poder Executivo consegue manter o controle sobre a questão da compensação fiscal e manipular os recursos necessários através do Auxílio Financeiro. Tal situação proporciona a centralização da fiscalização e dos repasses dos recursos no Poder Executivo. Percebe-se também que o Governo Federal detém completo domínio diante das questões de cumprimento dos acordos referentes ao pagamento da dívida pública e do cumprimento da responsabilidade fiscal.

### **6.3 Medida Provisória nº 368/2007**

Também sobre o impacto da crise econômica mundial iniciada em 2006, a MP nº 368/2007 foi emitida em 07/05/2007 para redistribuir recursos no valor de R\$ 974.999.999,00 (BRASIL, 2007), antes da promulgação da MP nº 355/2007 em 25/06/2007. A MP é marcada pela discussão dos repasses financeiros para os Estados e Municípios exportadores com ênfase na ausência de consenso sobre a forma com que os repasses devem ser feitos por lei complementar. Dessa forma, é possível observar as atuações frustradas dos parlamentares na tentativa de comensurar a arrecadação do ICMS através da divulgação dos dados estaduais sobre a arrecadação, a ampliação dos recursos destinados ao auxílio financeiro ou o impedimento dos descontos das dívidas estaduais vencidas.

O processo de deliberação e aprovação da MP nº 368/2007 é marcado pela dualidade no comportamento político dos Senadores de diferentes partidos que, mesmo aprovando a MP sem emendas, tentaram de forma frustrada a substituição da MP pelo PLV nº 25/2007, que garantiria o não pagamento das parcelas atrasadas da dívida pública do PR. Sem discutir o mérito da questão, observa-se que a atuação estadualista dos parlamentares do PR foi vetada dentro do processo decisório do Poder Legislativo.

A MP nº 368/2007 demonstra também a existência de uma relação instável entre Poder Executivo e Legislativo, porque os mesmos Senadores que a aprovaram, uma MP favorável ao Governo, também levaram ao Plenário o PLV nº 25/2007, que reescreveria a MP presidencial redefinindo o acordo federativo em função do cumprimento do pagamento das dívidas e do cumprimento das metas de responsabilidade fiscal. A complexidade do processo decisório brasileiro pode ser entendida de forma mais específica no processo decisório da MP nº 368/2007.

Diante das três emendas vetadas na Câmara, tem-se que: a Emenda nº 1, do Deputado Fernando Coruja (PPS/SC), tentou elevar o montante de repasses sem sucesso. A Emenda nº 2, do Deputado Alfredo Kaefer (PSDB/PR) tentou, de forma frustrada, obrigar os Estados a apresentarem os respectivos montantes do ICMS que poderiam comprovar os repasses compensatórios para as empresas exportadoras. A Emenda nº 3, do Senador César Borges (PR/BA), repetiu a tentativa de impedir o desconto das parcelas atrasadas relativas à dívida dos Estados. Destaca-se, nesse processo, a tentativa da EC nº 2, que, mesmo vetada, levantou não só a necessidade de repasses aos Estados como a compensação fiscal às empresas exportadoras. Obviamente, tal emenda não interessou nem ao Governo Federal nem aos Estados.

A EC nº 2 possibilita o entendimento de uma questão importante, a saber: os Estados podem não ter o interesse de criar uma estrutura transparente de coleta e de análise do ICMS porque podem utilizar essa questão para não promover a devida desoneração fiscal às empresas sobre sua jurisdição. Ou seja, os Estados “arrecadam” duas vezes, uma por suas respectivas secretarias de fazenda, outra, pelos repasses constitucionais, que podem ser direcionados para outras políticas públicas não diretamente associadas com o esforço de exportação. Mesmo perdendo importantes investimentos para o setor exportador, os Estados endividados e submetidos a metas e à responsabilidade fiscal podem manipular o orçamento repassado, solucionando problemas públicos em curto prazo.

O processo decisório da MP nº 368/2007 é marcado pelo adiamento de 7 seções na Câmara e 9 seções no Senado. Na Câmara, foram derrubadas as 3 emendas propostas que tentavam novamente alterar as condições do cumprimento das metas fiscais e da dívida pública. Além de todas as características problemáticas apontadas anteriormente na MP nº 355/2007, procurar-se-á nesta MP destacar a dualidade processual existente em sua aprovação com a tentativa de aprovação do PLV nº 25/2007. De acordo com o relator Senador Osmar Dias (PDT/PR):

Acrescentei à Medida Provisória nº 368, no meu projeto de conversão – peço a atenção do Senador Romero Jucá, Líder do Governo –, três emendas. A primeira trata de um problema que afeta o Estado do Paraná. O Governo do Estado do Paraná, por ocasião da assunção da dívida do Banco do Estado, da privatização do Banco do Estado, assinou um contrato com a União, assumindo os títulos, os precatórios que foram emitidos por Alagoas, Pernambuco, Osasco, Santa Catarina, e deveria o Estado do Paraná pagar, parceladamente, a dívida do

montante desses títulos, desses precatórios. Pois bem, o Estado do Paraná pagou por certo período, atendendo à Resolução nº 98, de 1998. O atual Governador deixou de pagar os títulos, as parcelas devidas ao Tesouro, e o Estado do Paraná vem sofrendo a aplicação de uma multa mensal de R\$ 10 milhões. Essa multa foi negociada com o Tesouro e caiu para R\$ 5 milhões. (BRASIL, 2007, p. 26.092).

Além da EC em questão, o relator se refere a outras duas ECs, uma que propõe mudança no parcelamento do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), de 120 para 240 meses, e outra que limita a multa no transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros. Todas as emendas propostas pelo Senado são vetadas, inclusive o PLV nº 25/2007.

Diante desses fatos, entende-se que o poder da relatoria não impede a aprovação de políticas nacionais e, tão pouco, a indução do processo decisório em favor de um único ente federado, como no caso do Estado do Paraná mencionado. Por sua vez, a posição política dúbia adotada pelo Senador Osmar Dias (PDT/PR) é digna de menção:

Quanto às três emendas apresentadas, ratificamos os argumentos pela rejeição expendidos pelo Deputado Roberto Britto, relator da MP nº 368, de 2007, na Câmara dos Deputados. [...] Assim, à vista do exposto, manifestamo-nos pela admissibilidade da Medida Provisória nº 368, de 2007, e, no mérito, por sua aprovação, na forma do projeto de lei de conversão a seguir, restando rejeitadas as emendas a ela apresentadas. (BRASIL, 2007, p. 26.095).

Os senadores do PR tentam em vão corrigir um problema estadual, amplamente divulgado na mídia paranaense, dentro de um processo decisório de caráter compensatório nacional. Além das diversas políticas públicas associadas aos auxílios financeiros, que não deixam de direcionar importantes recursos para políticas que, mesmo indiretas, impulsionam as exportações, tem-se na MP nº 368/2007 a inclusão da pauta das dívidas do PR. Corroborando com a posição vacilante do Senador Osmar Dias (PDT/PR), que pediu a aprovação da MP e do PLV substitutivo, a fala do Senador do Partido de Governo Flávio Arns (PT/PR) também merece citação:

Eu gostaria, Sr. Presidente, de antes de o Líder do Governo, Senador Romero Jucá, se manifestar, em primeiro lugar, parabenizar o Senador Osmar Dias pelo relatório que fez, pelo voto que proferiu, pelo aprofundamento dessa questão, de toda a Medida Provisória, mas em particular do Estado do Paraná. (BRASIL, 2007, p. 26.099).

Tal comportamento dúbio pode ser entendido pelo fato de que a questão paranaense deveria ser levada ao STF, órgão juridicamente responsável por uma questão federativa, já que envolve mais de um ente federado como responsável pelas dívidas fiscais. No entanto, compreende-se que tal questão não foi levada ao STF por interesse do Poder Executivo e da base governista.

O poder de relatoria pode ser entendido como facilitador estratégico de aprovações de políticas nacionais quando elas detenham respaldo de uma base sustentável de governo. Por sua vez, ajustes e vetos, se tiverem a probabilidade de ocorrerem, tenderão sempre a estarem conectados com a relação de coalizão de partidos dentro da lógica da participação ou da oposição. Os dois argumentos corroboram com Figueiredo e Limongi (1999).

Um importante aspecto a ser considerado está no cumprimento do pagamento das dívidas dos entes federados junto ao Tesouro Nacional e no respeito ao pacto federativo fiscal, que não estão acima da autonomia dos entes federados. Diante do argumento da autonomia dos entes federados, por exemplo, a necessidade de autorização prévia dos Estados para descontos de dívidas vencidas por parte do Governo Federal foi colocada na MP nº 355/2007, analisada anteriormente. Essa questão também foi adicionada na MP nº 368/2007. O fato demonstra o respeito aos preceitos de autonomia existentes no federalismo.

No decorrer da discussão da MP nº 368/2007 no Senado, pode-se observar a recuperação do prestígio do Senado mediante uma ampla negociação federativa diante da questão paranaense, que foi além do Poder Legislativo. As palavras do Líder do Governo deixam claro essa argumentação:

Nós temos acompanhado esse assunto do Estado do Paraná. Tivemos várias reuniões com os Senadores Osmar Dias, Flávio Arns e Álvaro Dias, com o Governador Roberto Requião. O Estado tem-se mobilizado, o Secretário da Fazenda, enfim, todos os segmentos têm-se mobilizado para buscar uma solução para um assunto que é grave e que tem impactado negativamente o Estado do Paraná, e temos essa consciência. Discutimos esse assunto na Comissão de Assuntos Econômicos, com o Presidente, Senador Aloizio Mercadante, com a Secretaria do Tesouro Nacional e com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Dentro desse entendimento para buscar uma solução – porque a posição do Presidente Lula e do Governo é a de buscar uma solução que resolva o problema do Estado do Paraná, até porque o Banco do Estado do Paraná já foi comercializado, os títulos já foram repassados e estava sendo feita uma cobrança ao Governo do Paraná –, chegou-se ao entendimento, Senador Osmar Dias, de que a melhor solução para essa questão, apontada pela Procuradoria-Geral da

Fazenda Nacional, seria uma Resolução do Senado complementando a Resolução anterior, colocando efetivamente o que é responsabilidade do Estado e o que não é responsabilidade do Estado. (BRASIL, 2007, p. 26.099).

A insistência dos senadores paranaenses e da secretaria fazendária paranaense, juntamente com a suspensão do pagamento da dívida por parte do Governador Roberto Requião, as pressões junto à CAE, à Presidência da República, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional geraram resultado, mais ou menos o esperado pela parte interessada. Considera-se ainda a solução advinda da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional: a criação de uma resolução do Senado complementando a Resolução anterior, colocando efetivamente o que é responsabilidade do Estado e o que não é responsabilidade do Estado. Obviamente que os senadores do PR tentaram impedir que os descontos da dívida não fossem efetivamente separados, para que a dívida fosse definitivamente quitada.

Habilmente, o Partido de Governo restabelece a autoridade do Senado, engaveta a questão paranaense, porque tal resolução ainda estava para ser aprovada pela CAE, direciona a questão educacional para o Ministério da Educação e a questão dos transportes para a MP nº 412/2007, que prorroga os incentivos à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto).

A análise da MP nº 368/2007 evidencia que há limites para as emendas e proposições regionais, assim como também há limites para as políticas ditas “nacionais”. No caso de propostas regionais, deve-se considerar a relevância e a coerência com as políticas nacionais. Parlamentares que não participam da coalizão de governo somente alteram, em alguma medida, o processo decisório se levantarem questões relevantes ou racionais legais ao processo decisório nacional. Isoladamente, pode se considerar muito difícil qualquer tentativa de emenda de um partido ou liderança, com exceção do PMDB no Senado. No entanto, sendo parte da aliança de governo, o PMDB vê grande parte de suas expectativas aceitas nas próprias formulações do Poder Executivo, que não emitirá uma MP que desagrade seu principal aliado de governo. Por sua vez, o Poder Executivo, quando emite uma MP de Auxílio Financeiro, detém de antemão certo consenso em relação à necessidade dos recursos e como eles serão entregues devido às relações do Ministério da Fazenda com o CONFAZ.

Dessa forma, a política de auxílio financeiro para os Estados exportadores provém das disputas federativas fiscais centralizadas no CONFAZ sobre a representação dos secretários da

fazenda estaduais e dos governadores. Tem-se, assim, que a formulação de uma MP de Auxílio Financeiro emitida pelo Poder Executivo através de um entendimento prévio com o Ministério da Fazenda e o CONFAZ dificilmente pode ser derrubada ou alterada pelo Poder Legislativo. Se alterada, tais alterações somente ocorrem dentro de relações dualistas de participação ou oposição.

#### **6.4 Medida Provisória nº 464/2009**

A MP nº 464/2009, além do auxílio financeiro para os Estados exportadores, prevê também a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas (BRASIL, 2009). A MP gerou 29 emendas que não foram apreciadas e votadas no Poder Legislativo.

A importância da análise desta MP está na maneira como foi editada e justificada, evidenciando um aprimoramento técnico muito grande em relação às MPs anteriores. Porém, a MP não obtém o apoio necessário para ser discutida e aprovada em Plenário. Sua importância reside no fato de ter servido de base para a aprovação do PLV nº 14/2009, que garantiu o repasse de recursos para os Estados e Municípios.

Através da justificativa institucional dos Ministros Guido Mantega e Paulo Bernardo, é possível observar uma maior participação da equipe técnica do Governo Lula sobre a questão do auxílio financeiro para os Estados e Municípios exportadores. Na EC Interministerial nº 68/2009, os Ministros expõem também as características observadas anteriormente neste estudo:

A Lei Orçamentária de 2009, tal como vem ocorrendo nos últimos anos, conjuga diferentes rubricas orçamentárias para tratar de transferências da União a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, correlacionadas às exportações. [...] enquanto não for editada a lei complementar prevista em seu *caput*, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 2002. A distribuição desses recursos observa uma sistemática específica delineada na referida Lei Complementar, que dá curso automático à execução das transferências da União. (BRASIL, 2009, p. 1).

Permanecem as limitações impostas ao processo decisório pela ausência de Lei Complementar que deveria regular melhor os auxílios financeiros. Diante do curso “automático”

ênfâtizado pelos Ministros, que obviamente gostariam de controlar melhor os repasses financeiros, é possível perceber também a força dos governos estaduais dentro do processo decisório dos auxílios financeiros:

Outra rubrica, tal como já ocorreu nos exercícios de 2004 a 2008, prevê a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados e aos Municípios com o objetivo de fomentar as exportações do País. [...] A distribuição do montante será realizada utilizando-se coeficientes definidos pelo **Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ**. [...] As parcelas serão entregues proporcionalmente aos coeficientes individuais de participação de cada unidade federada, resultantes de entendimentos havidos entre os governos estaduais. [...] ao Ministério da Fazenda caberá definir as regras de prestação de informação pelos Estados e pelo Distrito Federal [...]. (BRASIL, 2009, p. 1, grifo nosso).

A posição dos Ministros deixa clara a ausência de instrumentos qualificados de análise e de controle por parte do Ministério da Fazenda em relação ao ICMS estadual e às políticas relacionadas aos auxílios financeiros nos Estados. Dessa forma, o Ministério da Fazenda depende de informações advindas da burocracia estadual e distrital. Ressalta-se também a ausência de instrumentos municipais de análise e controle. Em um arranjo representativo federalista no qual as administrações municipais também participam do processo decisório como entes federados, seria importante que tais instâncias de governo detivessem instrumentos adequados para a administração de políticas voltadas à exportação e à compensação fiscal.

Em relação ao CONFAZ, deve-se atentar para a imposição de coeficientes que não estão fundamentados em instrumentos uniformes de análise e controle do ICMS. Outro importante fator está na relação federativa da atividade exportadora. Direta ou indiretamente, um incentivo à exportação é por definição uma medida federativa, sendo de responsabilidade fiscal do Governo Federal. O ICMS direto ou indireto incidente sobre as exportações estaduais são elementos de política nacional, cabendo ao Governo Federal a sua jurisdição. No caso dos incentivos indiretos, caberiam repasses do Governo Federal para os Estados exportadores.

O Governo Federal, através de um instrumento uniforme de análise e controle dos impostos arrecadados com as exportações, poderia administrar melhor os recursos a serem direcionados para o incentivo às exportações. Porém, a confusão entre diferentes instâncias dentro de uma jurisdição estritamente de administração do Governo Federal, que se remete a relações internacionais e à dependência de instrumentos Estaduais de prestação de contas,

inviabiliza o desenvolvimento das relações federativas, garantindo apenas uma estabilidade institucional precária e localizada dentro de acordos específicos, que abrem margem para a negociação de políticas públicas destoantes da temática da exportação.

Destaque deve ser dado à fixação de coeficientes e de repasses constitucionais na política de exportação que, por definição, não é uma política estável ao longo dos anos. Outro importante fator está na ausência de entendimento entre o CONFAZ e a CNM sobre o total de recursos a serem repassados.

Para a MP nº 464/2009 foram propostas 29 emendas, mas, sem quorum para as reuniões da CMO, a matéria foi levada para Plenário juntamente com o PLV nº 14/2009, sem votação dentro do prazo de 45 dias. Dessa forma, a Presidência da Mesa do Senado comunica ao Plenário que o prazo de 45 dias para apreciação da matéria encontra-se esgotado e que o prazo passou a ser prorrogado por mais 60 dias através de Ato da Mesa do Congresso Nacional. Em apenas um período curto de 32 dias, a matéria foi transferida 11 vezes.

Somente no dia 13/09/2009 a matéria foi apreciada e votada em plenário. O Senado vetou a MP nº 464/2009 e suas 29 emendas, aprovando o PLV nº 14/2009 com outras 9 emendas propostas pela casa. Em 21/10/2009, o Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados comunica a aprovação das 9 emendas oferecidas pelo Senado Federal ao Projeto de Conversão e que a matéria foi enviada para sanção do Presidente da República. Em 21/11/2009, o PLV nº 14 é sancionado e convertido na Lei nº 12.087.

Segundo o Senador relator Osmar Dias (PDT/PR), no processo decisório do PLV nº 14/2009, decorrente da MP nº 464/2009, pode-se enfatizar três pontos importantes, são eles: 1) os repasses financeiros para Estados e para uma boa parte dos Municípios no valor de R\$ 1,95 bilhão, sendo R\$ 1,46 bilhão para os Estados e R\$ 487 milhões para os municípios; 2) o aumento polêmico entre os parlamentares do percentual dos depósitos do FGTS de 10% para 30% em investimentos de infraestrutura e 3) a criação de um fundo de R\$ 4 bilhões garantidor de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas em até 80% de valores no limite de R\$ 10 milhões, evitando dessa forma a necessidade de avalistas para operações financeiras de empréstimos.

Novamente, uma MP de Auxílio Financeiro é utilizada para fins que não estão diretamente, e nem indiretamente, relacionados com o incentivo às exportações. A análise leva em consideração o momento crítico enfrentado pelo Brasil diante da crise financeira mundial.

Porém, dentro de uma MP de Auxílio Financeiro de incentivo aos Estados e Municípios exportadores, qualquer medida em relação às micro, pequenas e médias empresas e a utilização do FGTS deveria impulsionar, de alguma forma, as atividades de exportação. Nesse sentido, tanto a MP nº 464/2009 quanto o PLV nº 14/2009 não estabeleceram qualquer critério de incentivo específico para as exportações.

Ademais, além da importância dos repasses financeiros e da adição de mais recursos para a política de infraestrutura, destaque deve ser dado à proposta de emenda do Senador relator Osmar Dias (PDT/PR), que apresentou, de forma mais centrada, a seguinte questão para o Plenário:

Eu coloquei uma emenda. E todos os Senadores da Base do Governo podem ficar tranquilos, assim como os da Oposição, porque, antes de colocar essa emenda, eu fui até o Ministério da Fazenda, falei com o Líder do Governo, fui até a Casa Civil, conversei com as autoridades do Governo, e avisei que eu ia colocar essa emenda na Medida Provisória. O Ministro Reinhold Stephanes, da Agricultura, esteve na minha Casa. Conversamos sobre isso e ele apoiou integralmente. [...] O que acontece? Nós ficamos aqui, Senador José Agripino, rolando dívidas de agricultores de forma interminável. De vez em quando, vem um pacote, Senador Calheiros, vem um pacote aqui, para rolar dívida dos agricultores. Por quê? A inadimplência cresceu, os agricultores estão devendo empréstimos a bancos e não conseguem pagar. E todos sabem que, no País hoje, além dos bancos comerciais convencionais, tradicionais, há os bancos de fábrica. Aqueles bancos que foram criados pelas marcas de equipamentos agrícolas. Cada uma, praticamente, tem um banco. (BRASIL, 2009, p. 51.446).

Então, o relator propõe a criação de um Fundo Garantidor, ou Fundo de Aval, também para os produtores rurais:

[...] o que estou propondo – e esta é a parte nova da Medida Provisória – como inovação? Proponho a criação, a exemplo do que existirá para micro, pequenos e médios empresários, de um fundo para produtores rurais. Quando um produtor rural financiar um trator, uma colheitadeira, um equipamento para sua granja de suínos, de aves ou de leite, o que lhe será proporcionado por esta Medida Provisória? Primeiro, acesso ao crédito, coisa muito difícil de acontecer para um produtor hoje. [...] Se quisermos dar oportunidade ao produtor para se modernizar, avançar ainda mais no aumento da produtividade agrícola, temos de apoiá-lo no sentido de, primeiro, garantir acesso ao crédito – e isso é o que vai fazer esse Fundo Garantidor ou Fundo de Aval. O valor é de R\$ 1 bilhão. Podem pensar que é pouco. Não é pouco, porque aí vem a rotatividade do Fundo, o qual será composto de 7% do valor do empréstimo – não que o produtor pagará isso. Esses 7% serão divididos em quatro partes. O Governo Federal dará uma parte,

o produtor rural dará outra parte, o banco dará outra parte e a fábrica, a outra parte. Divide-se 7%, que é o prêmio que vai se pagar, para que esse Fundo de um bilhão seja rotativo e crescente, ou seja, ele não vai acabar mais. A gente coloca um bilhão para começar, mas depois ele vai acumular esses 7% de cada valor emprestado, também no limite de dez milhões e também no limite de 80% de garantia. (BRASIL, 2009, p. 51.446).

As 9 emendas propostas pelo Senado merecem descrição porque se remetem à proposta do Fundo Rural Garantidor de Aval, são elas:

- 1) EC nº 30: estabelece o Fundo Garantidor da produção rural.
- 2) EC nº 31: exclui o § 4º do art. 7º do Projeto de Lei de Conversão nº 14, de 2009, renumerando o atual § 5º para o § 4º, apenas para colocar em ordem a nova disposição do projeto.
- 3) EC nº 32: estipula prazo de um ano para os Fundos Garantidores já constituídos adaptarem seus estatutos.
- 4) EC nº 33: cria o Fundo Garantidor de um bilhão de reais para produtores rurais e cooperativas.
- 5) EC nº 34: necessária outra adequação na redação.
- 6) EC nº 35: estabelece que o Ministério da Fazenda disponibilize em seu *site* na internet, até a data de 30 de junho de cada ano, o relatório circunstanciado sobre as atividades envolvidas pelos fundos garantidores.
- 7) EC nº 36: cria o Conselho de Participação em fundos garantidores de risco de crédito de operações de financiamento de investimento realizados junto aos produtores rurais e suas cooperativas, órgão colegiado que terá sua composição e competência estabelecidas em ato do Poder Executivo. A habilitação do fundo para receber participação da União fica condicionada à necessidade de prévio exame pelo Conselho de Participação.
- 8) EC nº 37: estabelece que a dissolução dos fundos de que tratam os arts. 7º e 8º ficará condicionada à prévia quitação da totalidade dos débitos garantidos. Dissolvido o fundo, o seu patrimônio será distribuído entre os cotistas na proporção de suas cotas, com base na situação patrimonial à data da dissolução.
- 9) EC nº 38: altera o período de isenção para os garimpeiros, de 2011 para até o dia 1/01/2010, diferentemente do projeto oriundo da Câmara dos Deputados.

Na discussão em Plenário, nas palavras do Senador Álvaro Dias (PSDB/PR), transparece a utilização do argumento da intempestividade da situação para a aprovação e liberação de recursos, argumento fartamente utilizado pós-Constituição de 1988 para inibir a oposição:

Sr. Presidente, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores, o PSDB deve votar favoravelmente a esta medida provisória, **apesar de ela ter acolhido itens que poderiam ser tratados por meio de projetos de lei, mesmo que em regime de urgência**. No entanto, há matéria de urgência nesta proposta, e, por esta razão, não há como rejeitá-la. (BRASIL, 2009, p. 51.475, grifo nosso).

O Senador ainda descreve como o Poder Executivo se esquivava das políticas de repasse de auxílio financeiro via Lei de Diretrizes Orçamentárias, utilizando-se da maior possibilidade de manipulação do orçamento através de MP de Auxílio Financeiro:

O primeiro ponto diz respeito à Lei Kandir. A medida provisória estabelece um valor de R\$ 1,95 bilhão com o intuito de fomentar as exportações. Há uma contradição do Governo, já que **o Presidente da República vetou o dispositivo que tinha esse objetivo na Lei de Diretrizes Orçamentárias**. Naquele momento, o Presidente entendeu que não era válido provisionar recursos em razão da Lei Kandir. Agora, por meio da medida provisória, o Governo entende que é necessário provisionar recursos para atender às demandas provocadas pela Lei Kandir. Só o Paraná tem um crédito de cerca de R\$ 470 milhões e é o quarto Estado credor da União. Portanto, parece-me ser insuficiente esse valor. Um bilhão e novecentos e cinquenta milhões de reais não atenderá às necessidades e, sobretudo, não saldará o débito da União com as Unidades da Federação. De qualquer forma, cabe-nos aprovar a matéria. (BRASIL, 2009, p. 51.475, grifo nosso).

Além dos problemas citados, o Senador enfatiza sua preocupação com a alteração feita no FGTS, que aumenta em R\$ 5,5 bilhões os recursos para investimentos em programas habitacionais e de saneamento, com a aplicação de 80% do fundo com base no **saldo do ano anterior**:

O trabalhador vai poder investir, portanto, 30%. Ou seja, o dinheiro do trabalhador vai ser jogado num investimento de altíssimo risco, que são as obras do PAC. O risco é alto. Até o Ministério da Fazenda mostrou-se preocupado com a alteração, pois teme desequilíbrio para o FGTS, que é usado, fundamentalmente, como instrumento de financiamento da habitação popular. (BRASIL, 2009, p. 51.475).

Deve-se destacar também o apoio dado pelo Senador ao relator Osmar Dias (PDT/PR):

[...] essa emenda do Senador Osmar Dias merece aprovação e aplausos, reservando benefícios do fundo garantidor para os financiamentos de investimentos destinados aos produtores rurais e às suas cooperativas. Nesse caso, o aporte de recursos da União ficou limitado a R\$ 1 bilhão. (BRASIL, 2009, p. 51.475).

As emendas garantem o apoio do PSDB, porém, o DEM/PFL demonstra ainda grande preocupação com a manipulação das contas do Governo Federal em 2009. De acordo com as palavras do Senador José Agripino (DEM/RN):

Eu ando preocupado, Sr. Presidente, e sobre este assunto vou falar em seguida, com relação ao caixa da União e aos atrasos em função do caixa da União, que está pela perda de receita e pelo aumento da despesa. A União teve, em função da crise, em função das renúncias fiscais que concedeu, uma perda nominal – não estou falando em perda real, descontada a inflação – entre o terceiro trimestre de 2009 e o terceiro trimestre de 2008, de 1,5%; perda efetiva em valor absoluto. E teve um crescimento da despesa de quase 16%, fundamentalmente por aumento na folha de pessoal, fundamentalmente por aumentos concedidos e pela contratação de pessoal. (BRASIL, 2009, p. 51.476).

O Senador demonstra sua preocupação com a dicotomia entre os gastos públicos e os “esforços” para o equilíbrio das contas públicas. Para o Senador, o Governo Federal gasta mal seus recursos e economiza com o orçamento de outras esferas de governo:

Isso produziu – estou convencidíssimo –, por exemplo, a não transferência dos recursos devidos do Fundo de Participação a Estados e Municípios, tão logo o anúncio foi feito e o compromisso do Presidente foi anunciado. Foi preciso que nós, desta tribuna, obstruindo a pauta do Senado, conseguíssemos aprovar, mediante negociação exaustiva, o dinheiro dos Municípios. E depois entendi o porquê: é o caixa da União, o caixa que está faltando para a devolução do Imposto de Renda, o caixa que está faltando pela retenção do dinheiro do fundo garantidor da segurança, da seguridade, do Fundo de Marinha Mercante; dinheiros que são transferidos automaticamente para esses fundos e que estão sendo acumulados nesses fundos, sem serem gastos, para promover acúmulo de dinheiro para pagamento de outras coisas que não compromissos ordenados. (BRASIL, 2009, p. 51.475).

A seguir, é sintomática a afirmação de que o Poder Executivo emitiu a MP nº 464/2009 com a intenção de rejeitá-la no Poder Legislativo através da coalizão de governo:

Essa matéria vai voltar para a Câmara dos Deputados, e eu quero fazer desde já um alerta para que, na Câmara, se tenha a atenção especial para que essa concessão de apoio a Estados que são credores da Lei Kandir seja aprovada rapidamente para que o Governo possa cumprir a sua obrigação. Do contrário, vai-se reeditar aqui aquilo a que assistimos com o Fundo de Participação: o Governo mandou um Projeto de Lei e se recusou a aprovar, pela sua base, se recusou a aprovar o Projeto de Lei. (BRASIL, 2009, p. 51.477).

Após sua aprovação na Câmara dos Deputados, o PLV nº 14/2009 foi sancionado pelo Presidente Lula, sem o veto tão esperado pela mídia, pelos oposicionistas e por parte da base governista em relação aos percentuais de aplicação e uso do FGTS. Porém, a fala do Senador José Agripino (DEM/RN) explicita o que poderia ser a estratégia do partido de Governo naquele momento:

Depois entendi que era falta de caixa. E foi preciso que nós estabelecêssemos uma negociação tensa para votar o Projeto de Lei que o Governo mandou para cumprir a sua palavra. Agora o Governo manda um Projeto de Lei, por meio de medida provisória, para transferir R\$ 1,95 bilhão da Lei Kandir para os Estados, e tenho receio de que se repita na Câmara a mesma obstrução, de que se demore a votar, para que o Governo, que está sem caixa, aproveite esse tempo para tentar recompor o seu caixa. De toda forma, o nosso voto será absolutamente favorável. (BRASIL, 2009, p. 51.477).

Diante de momentos críticos, o Governo pode oferecer políticas básicas pertencentes ao arranjo representativo federativo brasileiro (como, por exemplo, o Auxílio Financeiro) para, em seguida, retirá-las ou atrasá-las para recompor orçamento e outras políticas governamentais que garantam maior visibilidade eleitoral para o partido de Governo. Em relação aos percentuais do FGTS, apesar de ser arriscada, esta política garante visibilidade eleitoral ao partido de Governo.

Outro ponto crucial na política de criação do Fundo Garantidor de Crédito para os Produtores Rurais também está explícito no discurso do Senador José Agripino (DEM/PFL/RN):

Criou-se, como iniciativa de Relator, iniciativa dele, um fundo no valor de R\$ 1 bilhão, um fundo garantidor para investimentos, apenas para investimentos. **Não é para custeio.** É só para investimentos no setor rural. E tocou num assunto que deve ser bandeira deste Congresso: a renegociação das dívidas do crédito rural. Ele está oferecendo, com isso, um suporte para que as pessoas possam voltar a tomar dinheiro emprestado nos bancos para a atividade rural a fim de fazerem investimentos, apenas investimentos. Mas ele lembra uma coisa que é objeto de

luta minha, pessoal, há muito tempo, e que deve ser destacada: a renegociação dos débitos do crédito rural, que já foi objeto de várias deliberações e vários vetos do Poder Executivo. Nós acertamos, fazemos entendimentos, votamos matérias que chegam ao Palácio do Planalto e são vetadas. Nós temos que voltar à carga neste assunto para que o pequeno produtor rural, que é objeto do benefício proposto pelo Senador Osmar Dias, possa voltar a ir, independentemente desse fundo, aos bancos para recompor as suas vidas e as suas atividades. (BRASIL, 2009, p. 51.477, grifo nosso).

Evidencia-se uma questão de suma importância para a produção agrícola que é a garantia do custeio da produção, que poderia ser facilitada sem a exigência de avalistas para operações de custeio de safras. Tal medida poderia impulsionar diversos setores econômicos correlacionados com a produção agrícola. Nesse ponto, assim como no caso das micro, pequenas e médias empresas, deve-se considerar o lobby de grandes empresas e corporações que podem se beneficiar da situação crítica de pequenos e médios empresários. Outro fator a ser considerado está no poder de produção, distribuição e oferta de grandes empresas e corporações que garantem grandes fatias na arrecadação de impostos, principalmente do ICMS.

As diferenças verticais e horizontais existentes na cobrança do ICMS, dentro e fora de qualquer setor econômico, favorecem os grandes grupos políticos e econômicos. Em outras palavras, confirmando o argumento deste estudo, a ausência de instrumentos de análise e de controle na arrecadação do ICMS inviabiliza a sistematização e a aplicação de regras claras na cobrança do imposto e na redistribuição dos auxílios financeiros. De um lado, o partido de Governo, através do Poder Executivo, pode se utilizar de importantes recursos financeiros, de outro, grandes grupos empresariais podem pressionar o Governo para que este não aprove medidas de redistribuição e incentivo às pequenas e médias iniciativas urbanas e rurais. Nesse sentido, pode-se entender que tais medidas desagradam à indústria e à agroindústria.

Apesar de todos os elogios destinados ao Senador Osmar Dias (PDT/PR), a participação do Senador Gilberto Goellner (DEM/PFL/MT) também foi diferencial junto ao Poder Executivo, que aceitou as mudanças e o PLV nº 14/2009. Nesse sentido, o Senador Osmar Dias (PDT/PR) se lembrou do apoio recebido quando o próprio Senador Gilberto Goellner (DEM/PFL/MT) subiu à tribuna para lembrá-lo. O fato é um parêntese que evidencia a fragilidade, a imaturidade e a instabilidade das relações políticas brasileiras.

A análise do processo decisório do PLV nº 14/2009, oriundo da MP nº 464/2009, possibilita a compreensão de que o contexto institucional, principalmente o crítico, influencia o

comportamento dos atores políticos no Poder Legislativo, que passa a ser influenciado fortemente por agentes externos como os Estados e Municípios. Enfraquecido financeiramente e não abrindo mão de redirecionar recursos federais, o partido de Governo atrasa a aprovação de Auxílio Financeiro e permite que o Poder Legislativo defina e estabeleça os critérios de aplicação da matéria. Apesar da superioridade numérica das iniciativas do Poder Executivo, pode-se observar a inviabilidade da construção de políticas nacionais quando ele não possui capacidade financeira e entendimento federativo junto aos governadores através do CONFAZ. A superioridade das aprovações do Poder Executivo existe em momentos de expansão e crescimento econômico e institucional, porém, em momentos críticos, essa superioridade e sua capacidade de administração de conflitos podem ser questionadas.

### **6.5 Medida Provisória nº 501/2010**

A MP nº 501/2010, emitida em 08/09/2010, além de possibilitar o auxílio financeiro para a compensação financeira destinada aos Estados e Municípios exportadores, autoriza a concessão de subvenção econômica ao BNDES em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica (BRASIL, 2010).

Não houve reunião da CMO e a MP obteve 21 propostas de emendas. Da mesma forma que a MP nº 464/2009, a MP nº 501/2010 do Poder Executivo foi substituída no Senado pelo Congresso Nacional pelo PLV nº 15/2010, que obteve em 03/05/2011 veto parcial do próprio Poder Executivo diante da exclusão de um parágrafo que possibilitaria o duplo benefício de empresas já beneficiadas por reduções de multas, juros e encargos legais. Diante disso, o PLV foi convertido em Lei mediante veto parcial do Poder Executivo.

Apresentada inicialmente como MP nº 501/2010 à Câmara dos Deputados, em 08/09/2010, a proposta foi transformada no PLV nº 15/2010, discutido em Plenário nos dias 21/12/2010 e 07/02/2011, sendo aprovado em 08/02/2011 com votação nominal em seu art. 10 com o seguinte resultado: 49 “sim” (76,56%), 15 “não” (23,44%); total 64 (100%).

O início da análise da MP nº 501, transformada em PLV nº 15/2010, é marcado pela observação do deslocamento de seu objetivo original, a saber: a compensação financeira para os Estados e Municípios exportadores. Após cumprimentar o Senador Álvaro Dias (PSDB/PR), o

Senador relator Romero Jucá (PMDB/RR) apresenta a matéria colocando em segundo plano o auxílio financeiro aos Estados e Municípios:

[...] nós estamos retirando alguns dispositivos que já foram sancionados na Medida Provisória nº 499. Nós estamos retirando alguns itens. Nós estamos colocando **três itens que dizem respeito ao setor energético**. Um, a questão da troca, a possibilidade da troca de combustível de óleo para gás, nos projetos que estão em andamento; outro, dando condição de o sistema Eletrobrás ter dirigentes somente em subsidiárias das quais a Eletrobrás é sócia. Portanto, criando uma restrição para a participação de dirigentes na sociedade. E um terceiro, dando condições para que o contrato da Ceron possa ser absorvido na questão da Termo Norte II, reconhecido pela Aneel, para que haja a participação do encontro de contas da CCC. **Além disso**, a Medida Provisória destina recursos para Estados e Municípios de acordo com a Lei Kandir e **também** acaba com o fiador do sistema de bolsas de financiamento do Fies para estudantes universitários, o que é um avanço para facilitar a contratação de empréstimos para que os estudantes possam estudar. Por conta de tudo isso, o nosso parecer é favorável, com as emendas que apresentamos. (BRASIL, 2011, p. 1.718, grifo nosso).

Claramente, a discussão e a aprovação do PLV nº 15/2010 são marcadas pelo multilateralismo temático e negocial. O primeiro a discutir a matéria em Plenário, o Senador José Agripino (DEM/PFL/RB) esclarece bem a questão:

[...] incorre no velho vício de, em uma medida provisória, serem apreciados temas muitas vezes díspares, porque o texto que estamos votando diz respeito a, pelo menos, sete assuntos diferentes; assuntos que se somam ao assunto original, que ensejou a medida provisória. [...] Vamos votar, mas eu gostaria que o Líder do Governo me ouvisse. Repito: eu gostaria que o Líder Romero Jucá, do Governo, me ouvisse. Nós não podemos, por conta da primeira votação, nesta legislatura, que é de medida provisória, em que muitos assuntos se somam ao assunto original desta MP, fazer deste procedimento a regra. Essa tem de ser a exceção. Nós temos de voltar à velha prática que mantínhamos, de votar as medidas provisórias, decorrido um prazo de entendimento, e medidas provisórias que tratem de um assunto específico. Essa trata de assuntos múltiplos. Ela tem assunto importante? Tem. Urgente? Sim. Essa é a razão pela qual votaremos a favor. Agora, com essa observação, eu gostaria de ter dois compromissos do Líder do Governo. Primeiro, voltarmos à prática de discussão das MPs por assunto e discutirmos a votação dentro do processo de três dias da busca de entendimento e a votação, depois, por acordo ou por número, se não houver acordo. (BRASIL, 2011, p. 1.726).

O prazo de entendimento a que o Senador se refere é bastante limitado e modesto. Este estudo entende que tal entendimento provém de momentos que antecedem inclusive a edição de uma MP pelo Poder Executivo, ou seja, pelo menos das disputas iniciadas no CONFAZ juntamente com o Ministério da Fazenda. Após assumir os defeitos do Governo FHC, que editou e reeditou MPs, Álvaro Dias (PSDB/PR) esclarece: “Se nós analisássemos a constitucionalidade das medidas provisórias, certamente 80% delas seriam devolvidas ao Poder Executivo sem análise de mérito no Congresso Nacional” (BRASIL, 2011, p. 1.726).

O problema intrínseco da discussão e da aprovação dos auxílios financeiros é o da conexão estabelecida com a questão federativa fiscal. Este estudo observa que os Estados mais favorecidos com a ausência de critérios para a redistribuição de recursos mantêm o apoio às MPs propostas, porque a mudança seria onerosa e contrária aos seus interesses políticos e econômicos. Nesse sentido, a não regulação dessa questão permite maior liberdade aos entes federados, principalmente aos mais fortes diante da capacidade de renúncia fiscal. Para Álvaro Dias (PSDB/PR):

Neste caso, a Oposição não poderia impedir a votação desta medida provisória, já que há uma transferência de recursos da ordem de R\$ 1,95 bilhão para Estados e Municípios. Os Estados e Municípios já são sacrificados, exigindo a revisão do sistema federativo. Nós não poderíamos, de forma alguma, impedir que recursos fossem repassados às Unidades da Federação. (BRASIL, 2011, p. 1.728).

O Senador evidencia a estratégia do Governo, que seria a de unir a política de Auxílio Financeiro com outras políticas mais populares como o Fies, o BNDES, etc. No entanto, o Senador percebe que a demora na emissão e na apreciação, por parte da base governista, demonstra a falta de interesse de redistribuição dos recursos relacionados às deficiências da Lei Kandir. Ademais, se o Poder Executivo não está preocupado em fazer os repasses devidos aos Estados, tão pouco está preocupado com as situações das administrações municipais quando promove isenções fiscais com impostos que deveriam ser direcionados aos municípios, como no caso do IPI analisado anteriormente.

Álvaro Dias (PSDB/PR) ainda debate a forma com que o Legislativo trabalha com as MPs que o Poder Executivo emite, dentro de uma estratégia que vem sendo adotada desde a constituinte de 1988:

Aliás, a medida provisória chega à Câmara com dez, doze artigos e, depois, muitas vezes, vai para o Senado com mais de cinquenta artigos, até cem artigos, numa verdadeira enciclopédia de bondades ou de maldades. Isso é inadmissível sob o ponto de vista da ética do Legislativo. Alguns penduricalhos, alguns contrabandos foram retirados pelo Líder Romero Jucá, que é o relator dessa matéria, e nós o cumprimentamos por isso. (BRASIL, 2011, p. 1.728).

O Senador só não explica que, em diversas MPs, cabe ao relator reescrever parágrafos e artigos, assim como adicionar temas a elas. Diante dessa cultura processual interna do Poder Legislativo, pode-se entender o porquê de tantas questões e regras que não buscam muita objetividade e brevidade. Utilizando as palavras do Senador, de um lado, pode-se tentar esconder a maldade através de uma suposta “bondade política”, de outro lado, pode-se esconder a bondade através de uma negociação “maldosa” com demais partidos e lideranças. Este estudo considera que a política é uma práxis de possibilidades, considerando assim aspectos positivos e negativos existentes no processo decisório brasileiro.

Ponto importante na aprovação do PLV nº 15/2010 foi o art. 10, que trata da expansão em R\$ 90 bilhões do limite para subvenção econômica ao BNDES em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e a inovação tecnológica:

[...] é um cheque em branco. Não há transparência nesta proposta. A proposta de se ampliar o limite de recursos subvencionados, muito embora seja um mecanismo importante para alavancar alguns segmentos da nossa economia, implica um custo fiscal muito alto, pois o Tesouro capta recursos a uma taxa que é das mais altas do planeta, repassando esses recursos para empresas a taxas de juros subsidiadas, que variam entre 4,5% e 8%. Portanto, o Tesouro capta os recursos a 13% e repassa a 4,5%. (BRASIL, 2011, p. 1.728).

De acordo com Álvaro Dias (PSDB/PR), a oposição pediu votação nominal com destaque. O tema subjacente a essa questão está na crescente dívida pública, que, no período, chegava a R\$ 1,7 trilhão. Para a oposição, a falta de transparência na utilização contábil do Tesouro Nacional, do BNDES e das estatais, se tornou prática administrativa do Governo Federal.

O Tesouro Nacional subsidia, estabelecendo determinados privilégios, sem transparência alguma. Aliás, Sr. Presidente, Sr<sup>as</sup>. e Srs. Senadores, o Tesouro já repassou valores que se aproximam de R\$ 600 bilhões ao BNDES, numa

manobra contábil que não eleva a dívida pública interna do País. O Governo considera essa transferência do Tesouro para o BNDES ou para Petrobrás ou para Eletrobrás ou para a Caixa Econômica Federal, como tem ocorrido, uma transferência interna que não contabiliza como dívida pública e não é outra coisa a não ser dívida pública. É por esta razão que o crescimento avassalador da dívida pública interna do País, anunciado pelo Governo de um trilhão e setecentos bilhões, ao final do ano passado, não é a dívida pública bruta interna real. Ela é maior. Só em relação ao BNDES, pode-se somar a um trilhão e setecentos bilhões os seiscentos bilhões repassados que não estão contabilizados como dívida pública interna. Trata-se de uma dívida fantasma que certamente ronda os subterrâneos do Banco Central do Brasil, mas é uma dívida que tem que ser paga pelo Tesouro Nacional. (BRASIL, 2011, p. 1.728).

Ao término de seu discurso, Álvaro Dias (PSDB/PR) ainda evidencia as possibilidades constitucionais que o Poder Executivo detém para a implantação de políticas públicas, podendo desconsiderar até questões importantes de fiscalização:

Quando há superfaturamento de obras públicas, o Governo autoriza o repasse de recursos, mesmo com denúncia do Tribunal de Contas da União, mesmo com dispositivo estabelecido na Lei Orçamentária estabelecido pelo Congresso Nacional. O Presidente veta e libera os recursos, como ocorreu com a Usina Araucária, no Paraná; Getúlio Vargas; e a Usina Abreu e Lima, em Pernambuco. São obras com superfaturamento denunciado pelo Tribunal de Contas da União e confirmado pela Comissão de Orçamento do Congresso Nacional. Portanto, Sr. Presidente, o voto simbólico do PSDB é favorável à medida provisória, em razão dos benefícios que acarreta, mas o voto em separado em relação ao dispositivo que transfere R\$ 90 bilhões ao BNDES. (BRASIL, 2011, p. 1.729).

As Tabelas 20, 21 e 22 destacam, a seguir, a votação do art. 10 do PLV nº 15/2010 no Senado Federal (BRASIL, 2010).

A Tabela 20 apresenta a posição adotada pelos partidos nessa votação. Nela, têm-se as seguintes composições a favor da aprovação do art. 10: 1) PT: 26,53%. 2) PMDB: 24,49%. É também o partido com percentual de abstenção mais elevado: 37,5%. 3) PP e PDT: ambos com 8,16%. 4) PSB e PTB: ambos com 6,12%, tendo o PTB um percentual de abstenção de 12,50%.

Na oposição, a votação se configura da seguinte forma: 1) PSDB: 56,25%. 2) DEM: 18,75%. 3) PP e PPS: ambos com 6,25%, mesma porcentagem do PMDB, partido da aliança governista.

Destaque deve ser dado ao comportamento dúbio de partidos como PP, PTB e PMDB. O PP apresenta-se como o partido mais dividido na votação. O PMDB, apesar de ser um partido alinhado ao Governo, apresentou um alto percentual de abstenção, seguido do PR com 25%.

Do ponto de vista da abstenção, o PSDB e o DEM favoreceram a aprovação, com 12,50% cada. As abstenções totalizam: 1) PMDB: 37,50%. 2) PR: 25%. 3) PTB, PSDB e DEM: 12,50% cada. Por ser da aliança governista, o PMDB não poderia ter um grau tão elevado de abstenção. Na literatura brasileira, poucos estudos analisaram o peso das abstenções nas votações nominais do Legislativo, principalmente em votações importantes, difíceis e polêmicas. De forma geral, a literatura em ciência política brasileira tende sempre a observar o comportamento no Poder Legislativo dentro de padrões quantitativos de valores agregados com diversas e distintas políticas em pauta.

**Tabela 20 - Posição adotada pelos partidos na votação do artigo 10 do Projeto de Lei Vinculado no Senado**

PARTIDO	SIM		NÃO		ABSTENÇÃO	
	votos	%	votos	%	votos	%
DEM	1	2,04	3	18,75	1	12,5
PC DO B	1	2,04	0	0	0	0
PDT	4	8,16	0	0	0	0
PMDB	12	24,49	1	6,25	3	37,5
PMN	1	2,04	0	0	0	0
PP	4	8,16	1	6,25	0	0
PPS	0	0,00	1	6,25	0	0
PR	2	4,08	0	0	2	25
PRB	1	2,04	0	0	0	0
PSB	3	6,12	0	0	0	0
PSC	1	2,04	0	0	0	0
PSDB	0	0,00	9	56,25	1	12,5
PSOL	2	4,08	0	0	0	0
PT	13	26,53	0	0	0	0
PTB	3	6,12	0	0	1	12,5
PV	1	2,04	0	0	0	0
<b>TOTAIS</b>	<b>49</b>	<b>100,00</b>	<b>15</b>	<b>93,75</b>	<b>8</b>	<b>100</b>

Fonte: Senado Federal (BRASIL, 2010).

A Tabela 21 observa a votação do art. 10 do ponto de vista de cada região. Apenas CO (41,67%) e SU (62,50%) estiveram abaixo dos 70% de apoio ao Governo. Por sua vez, as demais

regiões obtiveram um padrão percentual entre 70% e 81%. No caso da oposição à aprovação, destacam-se CO (33,33%), SE (30%) e SU (25%). Claramente, as regiões NO e NE se apresentam a favor da aprovação em favor do governo.

**Tabela 21 - Votação do artigo 10 do Projeto de Lei Vinculado no Senado por regiões**

REGIÃO	SIM		NÃO		ABSTENÇÃO		TOTAIS	
	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%
CO	5	41,67	4	33,33	3	25,00	12	100,00
NE	17	80,95	3	14,29	1	4,76	21	100,00
NO	14	73,68	3	15,79	2	10,53	19	100,00
SE	7	70,00	3	30,00	0	0,00	10	100,00
SU	5	62,50	2	25,00	1	12,50	8	100,00

Fonte: Senado Federal (BRASIL, 2010).

Na Tabela 22, que traduz as composições de forma geral, o padrão de apoio do NE, com 35,42%, e NO, com 29,17%, continua elevado. Pelo lado da oposição, observa-se uma maior participação oposicionista do CO com 26,67%. Ademais, NE, NO e SE, aparecem cada um com 20%, e surpreendentemente o SU com apenas 13,33%.

**Tabela 22 - Peso de cada região na votação do artigo 10 do Projeto de Lei Vinculado no Senado**

REGIAO	SIM		NÃO		ABSTENÇÃO		TOTAIS	
	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%
CO	5	10,42	4	26,67	3	42,86	12	17,14
NE	17	35,42	3	20,00	1	14,29	21	30,00
NO	14	29,17	3	20,00	2	28,57	19	27,14
SE	7	14,58	3	20,00	0	0,00	10	14,29
SU	5	10,42	2	13,33	1	14,29	8	11,43
Totais	48	100,00	15	100,00	7	100,00	70	100,00

Fonte: Própria.

Observa-se, assim, que, se por um lado as lideranças podem não agregar a grande maioria de parlamentares em favor das alianças partidárias, por outro, podem inibir o regionalismo, possível nas relações políticas do Senado, na medida em que essa casa representa os interesses diretos dos entes federados, principalmente, dos Estados. No caso dos Municípios, observa-se ainda a ausência de uma organização nacional que traduza melhor os interesses desses

entes federados especificamente, sem a dependência de políticas associadas aos seus respectivos Estados.

Importante ressaltar o alto percentual dos parlamentares da base de Governo que usaram a abstenção como forma de chantagem. Esse fato está diretamente ligado mais às relações de coalizão de Governo do que de oposição, embora oposições coerentes e robustas sejam importantes à racionalidade do processo decisório. Em um arranjo democrático de coalizão, quem representa e se responsabiliza pelas políticas de Governo é o Chefe do Poder Executivo e seu partido de Governo, porém, quem administra a aplicação dos recursos nas esferas estaduais e municipais são, principalmente, os partidos da aliança governista. No caso brasileiro pós-Constituição de 1988, evidentemente PFL/DEM (Governo FHC) e PMDB (Governo Lula) foram os partidos mais influentes nas aprovações do Poder Legislativo.

## **6.6 A demanda por Auxílio Financeiro**

Desde 2003, a compensação financeira advinda das deficiências constitucionais presentes na Lei Kandir e na Lei Complementar nº 115, de 2002, que prorrogou a possibilidade de auxílio financeiro para os Estados e Municípios exportadores, não é suficiente diante da demanda crescente por auxílio decorrente do aumento das exportações brasileiras. Nesse contexto, o debate sobre os critérios e coeficientes relativos aos repasses para auxílio financeiro dos entes federados está aumentando de proporção.

No entanto, as MPs analisadas demonstram que, mesmo diante de situações críticas, os entes federados ainda não produziram um acordo em torno de outro modelo de repasses e não estão orientados a promover um banco de dados nacional sobre o ICMS. No limite da questão regulatória, os entes federados ainda preferem manter uma competição federativa fiscal pouco regulada.

O processo decisório centralizado no Poder Executivo ainda não impôs um controle federal adequado sobre os entes federados. Dessa forma, o controle financeiro ainda advém das estruturas dos poderes estaduais que detêm influência e poder de nomeação sobre os TCEs e os critérios, instrumentos e as planilhas contábeis que, por sua vez, podem ser enviadas e atualizadas com atraso de até dois anos para o Ministério da Fazenda. O arranjo federativo brasileiro concentra também grandes instrumentos decisórios no Poder Executivo tanto estadual quanto

local. A legislação de 1964, que regulamenta a contabilidade, é um exemplo da necessidade de atualização dos procedimentos governamentais de controle orçamentário.

As MPs mostram uma evidente correlação entre CONFAZ, Ministério da Fazenda, Poder Executivo e Senado, que está orientando o processo decisório sobre os auxílios financeiros para os entes federados exportadores. Os desvios no processo decisório sobre auxílio financeiro podem ser atribuídos para as aprovações de MPs que associam políticas que não incentivem direta ou indiretamente as exportações. A utilização dos auxílios financeiros para a promoção de políticas distintas aos incentivos às exportações é um desvio estratégico dos partidos e das lideranças que justificam o procedimento através da intempestividade e da urgência por parte da demanda social. Esse procedimento ainda precisa ser melhor entendido, porque gera desvios e ônus para o Estado.

Destaque deve ser dado para as matérias relacionadas à soberania dos entes federados que estão embutidas no processo decisório dos auxílios financeiros e que são arbitradas pela influência e pelo interesse do Poder Executivo dentro do Poder Legislativo. Antecipando e evitando que tais questões cheguem ao STF, o Poder Executivo arbitra questões federativas através de suas prerrogativas constitucionais, de suas alianças com importantes lideranças partidárias e com o regimento interno que lhe garante estrategicamente hegemonia no processo decisório.

As MPs de Auxílio Financeiro forçam negociações intrincadas com a necessidade quase sempre de negociações mistas, entre Câmara e Senado. O bicameralismo apresenta-se como um instrumento importante de orientação para a mudança de políticas institucionais. O papel de orientação decisória do Senado pode ser entendido como o principal interlocutor dos interesses Legislativos, que passam a ser defendidos com maior racionalidade institucional quando encontram respaldo das principais lideranças do Senado.

## 7 CONCLUSÃO

O estudo do processo decisório sobre auxílio financeiro para os Estados e Municípios exportadores entre 2006 e 2010 permitiu uma observação mais específica do arranjo representativo federativo brasileiro. A análise das MPs de Auxílio Financeiro evidenciou que o processo decisório brasileiro pode ser observado por uma ótica distinta daquela apresentada pela bibliografia brasileira contemporânea.

Diante das MPs analisadas, foi possível constatar a existência de um complexo arranjo democrático, que está fundamentado em acordos de acomodação federativa. Esses acordos de acomodação garantiram a viabilidade do arranjo federativo representativo. Nesse sentido, o principal legado desta tese é a afirmação de que o arranjo representativo pode ser classificado pela literatura pela sua viabilidade institucional (destacando as regras internas que favorecem o Poder Executivo e a atuação de partidos e lideranças no Poder Legislativo), que limita a influência de fatores negativos presentes no sistema partidário-eleitoral (ênfatisando as regras do jogo representativo eleitoral).

Porém, a análise das MPs de Auxílio Financeiro possibilitou o entendimento de que nenhuma proposta do Poder Executivo deve alterar os acordos federativos, tendencialmente feitos para a acomodação e diminuição dos conflitos federativos intempestivos, que estão diretamente ligados à manutenção das atividades cotidianas da administração pública dos entes federados. Desta forma, afirma-se que as abordagens da literatura citadas anteriormente estão submetidas, em última instância, a abordagem federalista (que enfatiza as instituições diante do perfil do federalismo brasileiro e dos mecanismos de pesos e contrapesos que podem inibir a concentração de poder e a unilateralidade decisória).

Os acordos de acomodação dos conflitos federativos não são parte do cotidiano político da federação, ou seja, os partidos e suas personalidades não estão preocupados em promover sempre acordos de acomodações. Pelo contrário, diversas propostas e tentativas de alteração do modelo de arrecadação fiscal e tributária ocorreram nos anos 90 e 2000. No entanto, a difícil situação da administração financeira das contas públicas (dívida pública, responsabilidade fiscal, etc) pressiona os entes federados e o Governo Federal a promoverem tendencialmente acordos de

acomodação federativa, impossibilitando importantes alterações no sistema de arrecadação do ICMS, por exemplo.

Impasses que englobam entes federados com problemas distintos, como aqueles que possuem balança comercial positiva, crescente e regular, porém, com níveis baixos de exportação em comparação com os demais entes federados e ainda dependentes de melhores políticas de integração no MERCOSUL (RR, AC), aqueles que possuem altos níveis de exportação e balança comercial regularmente negativa (SP), outros ainda com balança comercial regularmente negativa e baixos níveis de exportação (SE), e os entes federados que estão produzindo balanças comerciais positivas e regulares com níveis medianos de exportações através do MERCOSUL e diversidade no comércio internacional com menor dependência dos EUA (RJ, RS, PR). Destaque deve ser dado a MG, que diante de grandes dificuldades financeiras e socioeconômicas foi o grande exportador da federação, apresentando-se como um paradigma da federação com um resultado positivo e expressivo diante de tantas dificuldades.

A análise desta tese procurou contemplar a dinâmica e a complexidade dos entendimentos políticos em torno do auxílio financeiro, menos para propor uma nova forma metodológica de análise, mais para fortalecer os estudos dentro da ciência política brasileira contemporânea. Aspectos observados por Figueiredo e Limongi (1999) continuam preponderantes na observação do Poder Legislativo; a preponderância dos interesses do partido de Governo nas duas últimas décadas e a dinâmica interna dos partidos no Poder Legislativo evidenciam, tal ponto de vista, desde que mantido os padrões acordados pela federação. De outra forma, a importância das estratégias partidário-eleitorais esclarece que partidos e personalidades políticas irão sempre procurar conquistar o Poder Executivo antes de apoiar políticas nacionais, exemplo desse estratagema pode ser visto no PFL e, principalmente, no PMDB, nas duas últimas décadas, mesmo que esses partidos não tenham, de fato, conquistado a Presidência da República. Além disso, enfatiza-se que o federalismo é um importante arcabouço teórico e institucional para a fiscalização do poder centralizado. Exemplo disso é o papel destacado que o Senado desempenhou nas duas últimas décadas em relação ao cumprimento das metas fiscais e do pagamento da dívida pública. Ressalta-se que em nenhum momento foi encontrado um comportamento regional por parte do Senado, que se manteve inquestionável na manutenção do pacto federativo fiscal.

A análise tende a enfatizar que o processo decisório no Poder Legislativo começa a ser construído antes da utilização dos instrumentos constitucionais de centralização decisória que o Poder Executivo detém. Por sua vez, as regras internas e a atuação dos partidos e lideranças no Poder Legislativo são veladas por esses entendimentos ocorridos a priori, como a manutenção do modelo vigente de arrecadação do ICMS. Dessa forma, qualquer tentativa de alteração no conteúdo da proposta faz com que o Poder Executivo e o Poder Legislativo negociem suas posições, novamente tendo como orientação os acordos embrionários surgidos no CONFAZ.

Por sua vez, o CONFAZ exacerba os paradigmas de um arranjo federativo representativo e fiscal misto. Neste arranjo, os partidos nacionais e regionais atuam no plano nacional, e o ICMS, imposto de caráter nacional, também pode ser arrecadado pelos Estados (estadualização). No CONFAZ, a falta de um entendimento majoritário sobre a substituição tributária do ICMS pelo IVA e a ausência de um parâmetro eficiente de análise sobre o assunto evidenciam ainda as limitações do arranjo representativo federativo. Por sua vez, o Poder Executivo está sendo constrangido a emitir MPs de Auxílio Financeiro para a compensação das exportações dos entes federados, sem qualquer obrigação constitucional. Oposições e o trancamento da pauta do Governo Federal no Poder Legislativo e a pressão exercida pelo CONFAZ sobre o Ministério da Fazenda, evidenciam o problema.

Dessa maneira, esta tese tende a apontar a importância dos aspectos federalistas para o avanço das instituições representativas e do sistema tributário fiscal. O problema apresentado nesta tese vai além dos argumentos de que os problemas poderiam ser superados pela via institucional, política ou econômica, porque demonstra a falta de instrumentos técnicos de análise uniforme acerca do ICMS e que isso não se restringe ao Brasil. Porém, desde os anos 70, países como EUA decidiram enfrentar a dificuldade de comensurar os impostos sobre circulação de produtos e serviços incluindo determinantes constitucionais para o levantamento federal de dados técnicos.

As propostas brasileiras são inviáveis para as instituições representativas porque inviabilizam a manutenção de importantes políticas públicas como a seguridade social, a saúde, a educação e o trabalho. Também não consideram a diferenciação entre a política de alteração do modelo de tributação do ICMS vigente pelo IVA (isenção e simplificação) e da política de desoneração da folha de pagamento para a geração de empregos. As incertezas criadas fazem

com que as propostas do IVA fiquem paradas em diversas comissões legislativas, sendo abandonadas no decorrer do processo decisório.

A análise dos auxílios financeiros demonstra que qualquer alteração no modelo vigente de tributação do ICMS deve ser feita sem qualquer ligação com a desoneração sobre a folha de pagamento. O atrelamento destas duas políticas inviabiliza a administração das contas públicas e a manutenção de importantes políticas públicas que estão na pauta das discussões eleitorais como seguridade social, saúde e educação, tendo o Estado como principal agente. De um lado, a discussão de que o Estado gasta mal, de outro, a discussão de que o Estado economiza mal. Diante destes dilemas, nenhuma solução satisfatória foi colocada para a sociedade, apenas a promoção de acordos viáveis de manutenção do arranjo federativo representativo.

A utilização dos auxílios financeiros como forma de alavancar políticas que não estão diretamente ou indiretamente relacionadas ao incentivo às importações permanece como um problema existente desde a Constituição de 1988. A demora para edição de uma MP de Auxílio Financeiro evidencia também a possibilidade de realocação de recursos que deveriam ser estritamente direcionados para políticas de compensação fiscal para o incentivo às exportações.

Do ponto de vista externo ao Poder Legislativo, a livre competição fiscal favorece os Estados com maior poder de renúncia fiscal, limitando a atuação dos demais. Do ponto de vista interno do Poder Legislativo, as regras internas e a forma com que partidos e lideranças atuam favorecem a redistribuição de recursos financeiros de forma irregular e não direcionadas para suas respectivas finalidades. Porém, o Senado está limitando a acirrada competição fiscal entre os entes federados e equilibrando a compensação para as exportações.

Embora o número total tenha sido sensivelmente reduzido em relação às emissões e reedições de MPs nos anos 90, as MPs continuam impedindo pautas e determinando em grande medida os trabalhos em Plenário do Poder Legislativo, seja na Câmara ou no Senado. Diante das disputas sobre aprovar ou não a compensação financeira para os entes federados, os sucessivos adiamentos nas votações mediante acordo entre as lideranças partidárias são preponderantemente em favor de outras MPs editadas pelo Poder Executivo. Claramente, o Poder Executivo se apresenta como um exímio executor de propostas políticas via MPs, sem alterar substancialmente os acordos federativos. O trancamento de pautas se torna ainda maior quando medidas orçamentárias importantes ou polêmicas, com apelo popular ou midiático, ecoam no Poder

Legislativo, principalmente se o Governo Federal não provisionar na LOA ou por MP recursos para a compensação financeira dos entes federados.

O poder de orientação decisória do Senado foi visto diante dos quatro PLVs propostos e aprovados pelo Poder Legislativo entre 2006 e 2010, foram eles:

- 1) PLV nº 28/2006 da MP nº 328/2006;
- 2) PLV nº 25/2006 da MP nº 368/2007;
- 3) PLV nº 14/2009 da MP nº 464/2009;
- 4) PLV nº 15/2010 da MP nº 501/2010.

Diante das MPs de Auxílio Financeiro, os dados demonstram que o Poder Legislativo exerce um papel de reformulação e de autorização das propostas enviadas pelo Poder Executivo através de MPs, que somente ocorre mediante um entendimento prévio entre o Ministério da Fazenda e o CONFAZ. Dessa forma, o Poder Executivo decide pela MP, instrumento constitucional para a tomada de decisão que melhor lhe favorece, não alterando questões federativas, previamente acordadas no CONFAZ.

No Poder Legislativo, o processo de reformulação e de autorização acontece somente depois da iniciativa tardia do Poder Executivo. Os dados demonstram que somente depois da iniciativa do Poder Executivo os parlamentares se organizam para reformular as MPs, reescrevendo-as, ampliando-as e/ou lhes adicionando novas propostas, principalmente propostas de caráter racional legal.

Outro importante aspecto está na edição de PLVs através do CN, que legitima o Poder Legislativo diante do Poder Executivo. No entanto, tal possibilidade somente se manifesta quando os senadores atuam em sua execução, ou seja, através da clivagem do Senado é possível observar que PLVs ganham força política e institucional para, possivelmente, serem aprovados. A dinâmica do processo decisório está no fato de que, em alguns casos, o Poder Executivo aprova, mediante veto parcial, tais PLVs.

Destaque deve ser dado ao fato de que nenhuma proposta do Poder Executivo de desconto das dívidas vencidas sem autorização prévia dos Estados conseguiu ser aprovada. Nesse ponto, o Poder Executivo, apesar de sempre retirar a necessidade de autorização dos Estados de suas propostas, é obrigado a adicioná-la novamente mediante emendas do Poder Legislativo. Mesmo preponderante em suas iniciativas, o Poder Executivo não consegue impor seus interesses

para o uso de critérios aleatórios, especificamente no cumprimento do controle e da fiscalização do pagamento da dívida pública dos entes federados.

Durante os anos 90 e 2000, o Governo Federal está tentando substituir os impostos mistos, divididos com Estados e Municípios, por impostos exclusivamente nacionais de sua jurisdição. Este comportamento é pode ser considerado como uma forma de tentativa de preponderância, porém, não deixa de ser questionado pelos parlamentares e os entes federados, que também estão criando novas formas de tributação com o ICMS. A tendência é o crescente aumento de impostos sobre os contribuintes.

Sobre as MPs analisadas, além dos redutos intraestaduais, alguns pontos específicos que se remetem diretamente aos Municípios merecem destaque. A falta de um fórum de representação específico para os Municípios como entes federados apresenta-se como um problema para o arranjo representativo brasileiro, que, apesar de reconhecer constitucionalmente a esfera municipal como um ente federado, não lhe confere autonomia e representação institucional definida no plano federal. Exemplos da ausência de um fórum privilegiado para demandas e discussões políticas podem ser vistos no dilema do transporte escolar, em que até os Senadores defenderam os interesses municipais. Outro exemplo é o da isenção do IPI promovida pelo Governo Federal e pelos Estados.

A isenção do IPI demonstra como o Governo Federal e os Estados gastam mal seus respectivos orçamentos e economizam com repasses municipais. A “cortesia com chapéu alheio”, vista na MP nº 355/2007, evidencia o imediatismo no corte de gastos que desencadeia o descaso com as políticas públicas locais, amplamente defendidas como muito importantes para o desenvolvimento do país. O Estado gasta e economiza mal, isentando com recursos alheios.

O aprimoramento da equipe técnica do Ministério da Fazenda pode ser visto após a edição da MP nº 464/2009, que apresentou argumentos técnicos mais detalhados e concisos sobre a necessidade de auxílios financeiros para os Estados e Municípios exportadores. Os documentos evidenciam certas intenções do Ministério da Fazenda em direcionar os recursos para políticas que incentivem direta ou indiretamente as exportações, porém, essa tendência ainda não prepondera sobre os acordos da base de Governo.

Em todas as MPs analisadas foi possível observar a importância da relação participação/oposição e das estratégias de partidos e lideranças dentro do jogo das regras regimentais e dos seus respectivos objetivos partidário-eleitorais, que, em última instância, se

remetem ao *status quo* político regional. Dentro de um arranjo representativo federativo multipartidário, poucos partidos podem ter chances claras de conquistar o Poder Executivo e encabeçar atuações nacionais de grande visibilidade e importância. Provavelmente, os demais devem promover suas atuações no Poder Legislativo com objetivos regionais de manutenção ou conquistas de importantes Estados e Municípios. Para os partidos que não possuem candidatos ou lideranças com chances evidentes no Poder Executivo, a visibilidade nacional e a participação em importantes políticas públicas nacionais podem garantir o crescimento partidário-eleitoral nos Estados e Municípios. Nos últimos 20 anos, exemplos virtuosos podem ser vistos na relação de participação exercida pelo PFL e pelo PMDB e de oposição exercida pelo PT e pelo PSDB. Dessa forma, os quatro partidos formam um núcleo dinâmico virtuoso dentro da relação participação/oposição que pode promover importantes políticas nacionais.

PSDB e PT por serem partidos com dificuldades de crescimento nas esferas municipais em comparação aos partidos como PMDB e DEM/PFL tenderam a manter o atual quadro de abertura para o direcionamento de recursos para esferas e regiões estratégicas para seus respectivos desempenhos partidário-eleitorais. As disputas em relação aos recursos para a compensação financeira e sobre a manutenção do modelo vigente de arrecadação do ICMS são bastante atrativas para o Governo Federal e os governadores, devido tanto ao ponto de vista das suas possibilidades partidárias eleitorais, quanto do ponto de vista, do poder de tributação e aumento de receitas.

De forma geral, o arranjo representativo brasileiro é entendido neste estudo pela sua estabilidade em acordos de acomodação dos interesses federativos, garantindo a viabilidade institucional de importantes políticas públicas que se materializam de forma insatisfatória para as necessidades da sociedade. No plano nacional, o caráter político e fiscal misto é evidente diante da ausência definida das jurisdições entre Governo Federal e os entes federados, tanto no sistema partidário-eleitoral quanto no sistema de arrecadação do ICMS, sistemas que ainda se interpõem dentro de disputas federativas que se aproximam mais de um modelo dualista clássico do que de uma modelo misto moderno, cooperativo e compartilhado.

Conclui-se, a partir do estudo proposto, que o principal resultado obtido está na necessidade urgente de enfrentamento da ausência de instrumentos técnicos uniformes de contabilização e análise do ICMS praticado pelos entes federados. Nesse sentido, defende-se a

necessidade da implantação de instrumentos federais mais eficazes para o embasamento das discussões acerca da substituição tributário do ICMS pelo IVA.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 2, n. 50, 1999.
- \_\_\_\_\_. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.
- ABRUCIO, F. L. **Os barões da Federação**. São Paulo: Hucitec, Departamento de Ciência Política da USP, 1998.
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC - parte 1**. Brasília: MP, SEGES, 2002a.
- \_\_\_\_\_. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC - parte 2**. Brasília: MP, SEGES, 2002b.
- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- \_\_\_\_\_. **The deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor: Michigan University Press, 2000.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, 2001.
- ANASTASIA, F.; MELO, C. R.; SANTOS, F. **Governabilidade e representação política na América Latina**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2004.
- ARAÚJO, P. M. **O comportamento dos partidos na Câmara dos deputados e no Senado federal (1991-2007)**. 2009. 204 f. Tese (Doutorado em Ciência Política)– Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <[http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/BUBD-89AHS2/1/o\\_comportamento\\_dos\\_partidos\\_na\\_c\\_mara\\_dos\\_deputados\\_e\\_no\\_senado\\_federal\\_\\_1991\\_2007\\_.pdf](http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/BUBD-89AHS2/1/o_comportamento_dos_partidos_na_c_mara_dos_deputados_e_no_senado_federal__1991_2007_.pdf)>. Acesso em: 12/12/2011.
- ARRETCHE, M. T. S. Federalism, bicameralism and institutional changes: general trends and one case-study. **Brazilian Political Science Review**, v. 4, n. 2, 2010. Disponível em <[http://bpsr.org.br/english/arquivos/BPSR\\_v4\\_n2\\_artigos/Article\\_Marta\\_Arretche.pdf](http://bpsr.org.br/english/arquivos/BPSR_v4_n2_artigos/Article_Marta_Arretche.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2011.
- \_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2009.

BACKES, A. L. **Democracia e sobre-representação de regiões: o papel do Senado**. 1997. 179f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)– Universidade de Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.aslegis.org.br/images/stories/artigospeessoais/Publicacoes-EstudosAcademicos-Dissertacoes/Ana-Backes\\_1997.pdf](http://www.aslegis.org.br/images/stories/artigospeessoais/Publicacoes-EstudosAcademicos-Dissertacoes/Ana-Backes_1997.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2010.

BONELLI, R. Industrialização e desenvolvimento: notas e conjecturas com foco na experiência do Brasil. Texto preparado para o seminário **Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento**, organizado pelo IEDI e FIESP. São Paulo, 28 nov. 2005. Disponível em: <[http://www.fiesp.com.br/download/semin\\_desindustrializ/6Bonelli\\_ind\\_desenv.pdf](http://www.fiesp.com.br/download/semin_desindustrializ/6Bonelli_ind_desenv.pdf)>. Acesso em 19 abr. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF: Poder Legislativo, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 20 dez. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 outubro 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 19 de dez. de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2012.

BRASIL. **EM Interministerial n. 00068/2009/MF/MP**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 22 de maio de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Exm/EMI-68-MF-MP-09-Mpv-464.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Exm/EMI-68-MF-MP-09-Mpv-464.htm)>. Acesso em: 08 jan. 2012.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Séries estatísticas & séries históricas**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2012.

BRASIL. Lei Complementar n. 102, de 11 de julho de 2000. Altera dispositivos da Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996, que “dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências”. **Diário Oficial da União**: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos, Brasília, DF, 11 jul. 2000. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp102.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp102.htm)>. Acesso em: 02 fev. 2012.

BRASIL. Lei Complementar n. 115, de 26 de dezembro de 2002. Altera as Leis Complementares n. 87, de 13 de setembro de 1996, e 102, de 11 de julho de 2000. **Diário Oficial da União**: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos, Brasília, DF, 26 dez.

2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp115.htm)>. Acesso em: 02 fev. 2012.

BRASIL. Medida Provisória n. 328, de 01 de novembro de 2006. Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados e aos Municípios, no exercício de 2006, com o objetivo de fomentar as exportações do País. **Diário Oficial da União**: Poder Executivo, Brasília, DF, 03 novembro 2006. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=335178>>. Acesso em: 08 jan. 2012.

BRASIL. Medida Provisória n. 355, de 23 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2007, com o objetivo de fomentar as exportações do País. **Diário Oficial da União**: Poder Executivo, Brasília, DF, 26 fevereiro 2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=350445>>. Acesso em: 08 jan. 2012.

BRASIL. Medida Provisória n. 368, de 07 de maio de 2007. Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2007, com o objetivo de fomentar as exportações do País. **Diário Oficial da União**: Poder Executivo, Brasília, DF, 07 maio 2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=341977>>. Acesso em: 08 jan. 2012.

BRASIL. Medida Provisória n. 464, de 10 de junho de 2009. Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2009, com o objetivo de fomentar as exportações do País, e sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas. **Diário Oficial da União**: Poder Executivo, Brasília, DF, 21 maio 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=438197>>. Acesso em: 08 jan. 2012.

BRASIL. Medida Provisória n. 501, de 08 de setembro de 2010. Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2010, com o objetivo de fomentar as exportações do País; altera as Leis nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, e nº 10.260, de 12 de julho de 2001; modifica condições para a concessão da subvenção em operações de financiamento de que trata o art. 1º da Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, que autoriza a concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Poder Executivo, Brasília, DF, 08 setembro 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=485262>>. Acesso em: 08 jan. 2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) – Comissão Técnica Permanente do ICMS (COTEPE/ICMS). **Boletim do ICMS e demais impostos estaduais**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/confaz/boletim/>>. Acesso em: 02 abr. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior (SECEX). **Balança Comercial - dados consolidados**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=571>>. Acesso em: 12 abr. 2012.

BRASIL. Senado Federal. **Atividade Legislativa – projetos e matérias: PLV - Projeto de Lei de Conversão (CN)**, n. 15 de 2010. Brasília, DF: Senado Federal, 2010. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=98670](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=98670)>. Acesso em: 17 fev. 2012.

BRASIL. Senado Federal. **Diário do Senado Federal n. 12**. Publicado em 09 de fevereiro de 2011, p. 1.669-2.410. Brasília, DF: Senado Federal, 2011. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=3697>>. Acesso em: 16 fev. 2012.

BRASIL. Senado Federal. **Diário do Senado Federal n. 77**. Publicado em 18 de maio de 2011. Brasília, DF: Senado Federal, 2011, p. 16.625-17.181. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=4051&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=624>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BRASIL. Senado Federal. **Diário do Senado Federal n. 159**. Publicado em 14 de outubro de 2009, p. 51.185-51.669. Brasília, DF: Senado Federal, 2009. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=252>>. Acesso em: 16 fev. 2012.

BRASIL. Senado Federal. **Diário do Senado Federal n. 117**. Publicado em 08 de agosto de 2007, p. 25.961-26.897. Brasília, DF: Senado Federal, 2007. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=514&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=976>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BRASIL. Senado Federal. **Diário do Senado Federal n. 78**. Publicado em 30 de maio de 2007, p. 17.021-17.279. Brasília, DF: Senado Federal, 2007. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=377&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=278>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BRASIL. Senado Federal. **Diário do Senado Federal n. 228**. Publicado em 21 de dezembro de 2006. Brasília, DF: Senado Federal, 2006, p. 39.306-39.838. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/2006/12/20122006.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BRASIL. Senado Federal. **Senado Federal - Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 20 dez. 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 4, p. 663-686, out./dez. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572010000400007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572010000400007&script=sci_arttext)>. Acesso em: 19 abr. 2012.

CARVALHO, J. M. El federalismo brasileño: perspectiva histórica. In: HERNANDEZ, C. A. **Hacia un nuevo federalismo?** México: Col Mexico (El), 1996a.

CARVALHO, J. M. Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño: historia y argumento. In: CARMAGNANI, M. **Federalismos Latinoamericanos:** México/Brasil/Argentina. México: Fondo de Cultura Económica, 1996b.

COX, G.; McCUBBINS, M. D. **Legislative leviathan:** party government in the House. Berkeley: University of California Press, 1993.

CRUZ, B. O.; OLIVEIRA, C. W. A. **Federalismo, repasses federais e crescimento econômico:** um estudo sobre Amapá e Roraima. Brasília: IPEA, novembro de 1999. (Texto para discussão n. 683). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_99/td\\_683.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_683.pdf)>. Acesso em: 21 fev. 2012.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado.** 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/7272263/Dalmo-de-Abreu-Dallari-Elementos-de-Teoria-Geral-Do-Estado>>. Acesso em: 22 fev. 2012.

DESPOSATO, S. W. Comparing group and subgroup cohesion scores: a nonparametric method with an application to Brazil. **Political Analysis**, v. 11, n. 3, p. 275-289, 2003.

DEUTSCH, K. W.; BURRELL, S. A.; KANN, R. A.; LEE JR., M.; LICHTERMAN, M.; LINDGREN, R. E.; LOEWENHEIM, F. L.; WAGENEN, R. W. V. **Political community and the North Atlantic area.** Princeton: Princeton University Press, 1957.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. Globalização, herança corporativa e a representação de interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. In: BOSCHI, R.; DINIZ, E.; SANTOS, F. **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo:** a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas. São Paulo: Konrad Adenauer, 2000. p. 15-90.

DOLHNIKOFF, M. **O pacto imperial:** as origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Globo, 2005.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy.** New York: Wiley, 1957.

DULCI, O. S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política.** Curitiba. n. 18, p. 95-107, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n18/10704.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

DUVERGER, M. **Os partidos políticos.** Brasília: UnB, 1980.

ELAZAR, D. J. **Exploring federalism.** Alabama: University of Alabama Press, 1987.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. Reforma da Previdência e instituições políticas. **Novos Estudos**. CEBRAP, São Paulo, v. 51, p. 63-90, 1998.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. **Caderno de Pesquisas CEBRAP: Entrelinhas**, São Paulo, n. 5, 1996.

\_\_\_\_\_. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados**, v. 38, n. 3, p. 497-524, 1995.

HODGINS, B. W. Federalismo canadiense: 127 años de precaria experimentación. In: HERNANDEZ, C. A. **Hacia un nuevo federalismo?** México: Col Mexico(El), 1996.

HUNTINGTON, S. P. **Political order in change societies**. New Hawen: Yale University Press, 1968.

KRAUSE, S.; PAIVA, D. Perdas e ganhos – lideranças políticas brasileiras e instabilidade na representação dos partidos: lógica nacional X lógica regional (1982 – 2001) In: PINTO C. R. J.; SANTOS, A. M. (Orgs.). **Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

KUME, H.; PIANI, G. **O ICMS sobre as exportações brasileiras**: uma estimativa da perda fiscal e do impacto sobre as vendas externas. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. Texto para discussão n. 465.

LAMOUNIER, B. O Brasil autoritário revisitado: o impacto das eleições sobre a Abertura. In: STEPAN, A. (Org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

LEITÃO, A. M. L.; LINHARES, F. C.; IRFFI, G. Avaliação dos efeitos da Lei Kandir sobre a arrecadação de ICMS no estado do Ceará. 2009. In: Fórum BNB de Desenvolvimento e Encontro Regional de Economia, 14., **Anais**, Fortaleza, 2009. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2009/docs/avaliacao.pdf>>. Acesso em 19 abr. 2012.

LEMOS, L. B. S.; RANINCHESKI, S. Carreras políticas en el Senado brasileño: un estudio de las composiciones del Pleno y de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía en la década de 90. **Lateinamerika Analysen**, Instituto de Estudos Ibero-americanos, Hamburgo, v. 4, p. 3-30, 2003.

LEVI, M. Uma lógica da mudança institucional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, 1991.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. Constitutional choice for new democracies. **Journal of Democracy**, v. 2, n. 1, p. 72-84, 1991.

LINZ, J.J. Presidential or parliamentary democracies: does it make a difference? In: LINZ, J. J.; VALENZUELA, A. (Eds.) **The failure of presidential democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, p. 3-87.

LLANOS, M.; NOLTE, D. Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas. **Revista Política**, v. 47, p. 29-54, 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.uchile.cl/index.php/RP/article/viewPDFInterstitial/16778/17475>>. Acesso em: 12 jan. 2012.

LLANOS, M.; NOLTE, D. Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence. Inglaterra, **The Journal of Legislative Studies**, v. 9, n. 3, p. 54-86, 2003.

LOUREIRO, M. R. Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. **RBCS**, São Paulo, v. 16, n. 47, 2001.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 1, jan./mar. 2004.

MÁCOLA; TACHY; SANTOS JÚNIOR. Compensação financeira pela desoneração tributária das exportações: alternativa à atual sistemática da Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir). **Revista Jus Navigandi**, jul. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14043/compensacao-financieira-pela-desoneracao-tributaria-das-exportacoes-alternativa-a-atual-sistemática-da-lei-complementar-no-87-96-lei-kandir>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. **Os artigos federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAINWARING, S. **Sistemas Partidários**: o caso do Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

\_\_\_\_\_. **Sistemas partidários em novas democracias**. Rio de Janeiro: FGV/Mercado Aberto, 1999.

\_\_\_\_\_. Multipartyism, robust federalism and presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 55-109.

MARTINS, I. G. S. Reforma Tributária - necessidade de um novo sistema. **Direito Público**, v. 1, n. 8, p. 129-144, Abr./Maio/Jun./2005. Disponível em: <<http://www.direitopublico.idp.edu.br/index.php/direitopublico/article/view/454/403>>. Acesso em: 12 abr. 2012.

MAYHEW, D. **Congress**: the electoral connection. New Haven: Yale University, 1974.

MENDES, M. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2005, p. 421-461.

MENEGUELO, R. El impacto de la democratización del Estado en el desarrollo de los partidos brasileños. In: CAVAROZZI, M.; MEDINA, J. A. (Orgs.). **El asedio a la Política: los partidos latinoamericanos en la Era Neoliberal**. Rosário: Konrad-Adenauer; HomoSapiens, 2003.

\_\_\_\_\_. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MERKEL, W; SANDSCHNEIDER, E; SEGERT, D. Einlung. Die Institutionalisierung der Demokratie. In: MERKEL, W; SANDSCHNEIDER, E; SEGERT, D. (Eds.) **Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie**. LESK Brudrich: Opladen, 1996. p. 9-36.

MEZEY, M. L. The functions of legislatures in the third world, **Legislative Studies Quarterly**, MIT Press, v. 8, n. 4, p. 511-550, nov. 1983.

MIRANDA, G. L. **O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)**. 2008. 204 f. Tese (Doutorado em Ciência Política)– Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

MONEY, J.; TSEBELIS, G. Cicero's puzzle: Upper House power in comparative perspective. **International Political Review**, v. 13, n. 1, p. 25-43, 1992.

MOREIRA, A. M. O ICMS e a cessão de bens em comodato. **Valor Econômico**, São Paulo, 19 jan. 2012. Disponível em: <<https://conteudoclipppingmp.planejamento.gov.br/cadastrs/noticias/2012/1/19/o-icms-e-a-cessao-de-bens-em-comodato>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

MUNDURUCA, D. Análise da balança comercial de Sergipe. **e-Sergipe**, Aracajú, 2011. Disponível em: <<http://www.e-sergipe.com/artigos/artigo-analise-da-balanca-comercial-de-sergipe-por-danilo-munduruca/>>. Acesso em: 12 abr. 2012.

NEIVA, P. R. **Estudo comparado de Câmaras Altas: os poderes e o papel dos Senados nos sistemas presidencialistas**. 2004. 127f. Tese (Doutorado em Ciência Política)– Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, do Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <[http://independent.academia.edu/PedroNeiva/Papers/438146/Estudo\\_Comparado\\_De\\_Camaras\\_Altas\\_Os\\_Poderes\\_Eo\\_Papel\\_Dos\\_Senados\\_Nos\\_Sistemas\\_Presidencialistas](http://independent.academia.edu/PedroNeiva/Papers/438146/Estudo_Comparado_De_Camaras_Altas_Os_Poderes_Eo_Papel_Dos_Senados_Nos_Sistemas_Presidencialistas)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

NETTO, A. L. B. **Competências legislativas dos Estados-membros**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

NICOLAU, J. Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, 2004.

NICOLAU, J; SCHMITT, R. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 43-51, 1995.

NOHLEN, D. Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina. In: NOHLEN, D; FERNANDEZ, M. (Orgs.) **El presidencialismo renovado**: Instituciones y câmbio político em América Latina. Caracas: Nueva Sociedad, 1998. p. 171-195.

NOLTE, D. **Funciones y funcionamiento de los sistemas bicamerales en América Latina**: un enfoque comparado. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK), 2002. Disponível em: <[www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/ilas/archiv/arbeitspapiere](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/ilas/archiv/arbeitspapiere)>. Acessado em 12/04/2007.

\_\_\_\_\_. Parlamentarisierung oder Stärkung der Parlamente? Überlegungen zur Konsolidierung der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien. **Auslandsinformationen**, Berlin, 1, p. 171-195, jan. 1999. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/de/33.962/>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

OLIVEIRA, A. C. B.; AMARAL, L. F., FONSECA, L. M. R. **Desoneração do ICMS nas Exportações**: efeitos sobre a arrecadação do ICMS no Estado da Bahia. 53 f. Monografia (Especialista em Administração Fazendária) Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal da Bahia. Salvador: UFBA, 2004. Disponível em: <[http://intranet.sefaz.ba.gov.br/gestao/rh/treinamento/monografia\\_antonio\\_luciano\\_luiz.pdf](http://intranet.sefaz.ba.gov.br/gestao/rh/treinamento/monografia_antonio_luciano_luiz.pdf)>. Acesso em 12 abr. 2012.

OLIVEIRA, F. A. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. Belo Horizonte: Oficina dos Livros, 1991.

OTTA, L. A. SP puxa rebelião pelo dinheiro da Lei Kandir: Governo Lula não faz compensação e os Estados querem proibir os exportadores de usar créditos de ICMS. **O Estado de S.Paulo**, Brasília, 21 set. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,sp-puxa-rebeliao-pelo-dinheiro-da-lei-kandir,438275,0.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

PAIVA, D; KRAUSE, S. Goiânia: voto partidário ou voto pela ética na política. In: SILVEIRA, F. E. (Org.) **Estratégia, mídia e voto**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002. p. 227-262.

PATTERSON, S.; MUGHAN, A. (Orgs.) **Senates**: bicameralism in the contemporary world. Ohio: Ohio State University Press, 1999.

PELLEGRINI, J. A. **Dez anos da compensação prevista na Lei Kandir**: conflito insolúvel entre os entes federados? Brasília: ESAF, 2006. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio\\_TN/XIPremio/financas/1tefpXIPTN/1premio\\_tefp.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIPremio/financas/1tefpXIPTN/1premio_tefp.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2012.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-772, 2003.

PONCIANO, N. J.; CAMPOS, A. C. Eliminação dos impostos sobre as exportações do agronegócio e seus efeitos no comportamento da economia. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v. 57, n. 3, p. 637-658, jul./set. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71402003000300006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402003000300006)>. Acesso em 10 jan. 2012.

PRADO, S.; CAVALCANTI, C. E. G. **Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil**. São Paulo: IPEA/FUNDAP, 1998.

RAE, D. **The political consequences of electoral laws**. New Haven: Yale University Press, 1967.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. The Brazilian federation: facts, challenges and prospects. **Working Paper n. 149**, Stanford University, 2002.

RIANI, F.; ALBUQUERQUE, C. M. P. Lei Kandir e a perda de receita do Estado de Minas Gerais. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 13., 2008, Diamantina. **Anais...** Belo Horizonte: Cedeplar, 2008. Disponível em: <[http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario\\_diamantina/2008/D08A032.pdf](http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A032.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. A Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir): balanço de perdas e ganhos e proposta de mudança – o caso de Minas Gerais. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 9., 2000, Diamantina. **Anais...** p. 423-440, Belo Horizonte: Cedeplar, 2000. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/diamantina2000/2000/RIANI.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

RICCI, P. **De onde vem nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada**. 2006. 218f. Tese (Doutorado em Ciência Política)– Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-28052007-143818/>>. Acesso em: 22 fev. 2012.

RIKER, W. H. **The development of American Federalism**. Norwell: Kluwer Academic Publishers, 1987.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado da Tributação. **Fundo de Compensação das Exportações – FEX**. Natal, 2012. Disponível em: <[http://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set\\_v2/arrecadacao/enviados/FPM/extra07.html](http://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set_v2/arrecadacao/enviados/FPM/extra07.html)>. Acesso em: 07 abr. 2012.

ROMA, C.; BRAGA, M. S. S. Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil (1986-2002). In: PINTO C. R. J.; SANTOS, A. M. (Orgs.). **Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

SABETTI, F. Cuestiones difíciles y solución de problemas: reto del federalismo canadiense, antes y ahora. In: HERNANDEZ, C. A. **Hacia un nuevo federalismo?** México: Col México (El), 1996.

SANTOS, F. M. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão.** Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SARTORI, G. **Comparative constitutional engineering:** an inquiry into structures, incentives and outcomes. Hampshire: Macmillan Press Ltda., 1997.

SCHMITT, R. **Partidos políticos no Brasil (1945-2000).** Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

\_\_\_\_\_. Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 54, p. 127-146, 1999.

SCHMITT, R.; CARNEIRO, L. P.; KUSCHNIR, K. Estratégias de campanha no horário gratuito de propaganda eleitoral em eleições proporcionais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200003)>. Acesso em: 31/03/2010.

SCHWARTZ, R. **O federalismo norte-americano atual.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SCOTT, F. R. **Essays on Constitution:** aspects of Canadian law and politics. Toronto: University of Toronto Press, 1977.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez. 1999. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1201.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1201.pdf)>. Acesso em: 09 mar. 2009.

SILVA JÚNIOR, J. D. S. **Federação, desigualdade federativa e barganha no Brasil e no Canadá nas décadas de 1980 e 1990.** 2006. 222 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)– Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560. 2001a.

\_\_\_\_\_. Federalismo e gasto social no Brasil: Tensões e tendências. **Lua Nova**, São Paulo, n. 52, p. 5-28, 2001b.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou federações que ampliam o poder do demos. **Dados**, n. 42, Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001)>. Acesso em; 15 ago. 2009.

TAAGEPERA, R.; SHUGART, M. **Seats e votes**: the effects and determinants of electoral systems. New Haven: Yale University Press, 1989.

THIBAUT, B. **Präsidentialismus und Demokratie in Latinamerika**. Leske + Budrich: Opladen, 1996.

TSEBELIS, G; MONEY, J. **Bicameralism**. New York: Cambridge University Press, 1997.

VAZQUEZ, J. L. **Comércio exterior brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

WEBER, M. **As origens do capitalismo moderno**. São Paulo: Ática, 2006.

WEISZFLOG, W. **DICMAXI Michaelis Português** – moderno dicionário da língua portuguesa. Versão 1.1. DTS Software Brasil Ltda., 1998.

WHEARE, K. C. **Federal government**. Oxford: Oxford University Press, 1946.