



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

RENATO LUIS PINTO MIRANDA

**O PROCESSO DE UNIFORMIZAÇÃO DO ICMS: POR UMA
ABORDAGEM TOTALIZANTE DOS SEUS DETERMINANTES**

Salvador-BA

2013

RENATO LUIS PINTO MIRANDA

**O PROCESSO DE UNIFORMIZAÇÃO DO ICMS: POR UMA ABORDAGEM
TOTALIZANTE DOS SEUS DETERMINANTES**

Tese apresentado ao Núcleo de Pós- Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do grau de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos

Salvador-BA

2013

Escola de Administração - UFBA

M672 Miranda, Renato Luis Pinto.

O processo de uniformização do ICMS: por uma abordagem totalizante dos seus determinantes / Renato Luis Pinto Miranda. – 2013. 269 f.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2013.

1. Reforma tributária. 2. Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – Legislação. 3. Federalismo. 4. Individualismo. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 336.205

AGRADECIMENTOS

A Deus, nosso Senhor do Bonfim, pela proteção.

Aos familiares, colegas e alunos, que, em alguns casos, mesmo sem compreenderem os reais propósitos deste trabalho, apoiaram cada minuto da sua construção. Agradeço a compreensão e conto com o perdão pelas ausências dos últimos tempos.

A meus pais e meus irmãos. Em especial, a Mariana, por me acudir nos momentos de aperto.

Aos tantos amigos, que não conseguiria elencar numa lista sem ser injusto. Em especial, a alguns, também acadêmicos, estudiosos das diversas áreas, por me permitirem horas de debates e fecundas discussões, amadurecidas no decorrer deste percurso: Breno Duque, Carlos Melo, Gustavo Melo, João Tude, Rafael Silva e Ruan Brito.

Aos professores e demais membros da Escola de Administração da UFBA, pelo acolhimento e atenção, desde o primeiro dia de aula. Seu carinho e diligência foram fundamentais.

Aos membros da banca, pelo compromisso para com a minha formação intelectual, auxiliando os passos de uma trajetória acadêmica ainda com muitos horizontes. Prof. Carlos Pedrosa Jr., pela cuidadosa contribuição, apresentada no curso da pesquisa. Prof. Fábio Guedes, por toda a cumplicidade e apoio durante os caminhos e descaminhos trilhados até aqui, inspirando o tomar de um rumo que, embora nem sempre a favor dos ventos, segue seguro em seus anseios por transformação. Prof. Fabrício de Oliveira, pela generosidade intelectual que tanto iluminou o presente trabalho, extrapolando o perímetro dos seus textos, ao encorajar um olhar mais crítico sobre as finanças públicas, me instigando a reconceber minhas próprias percepções.

Ao Prof. Heriberto Carou, pela acolhedora recepção na Espanha, não somente em razão da disponibilidade e amparo, a mim conferidos na Universidad Complutense de Madrid, mas também, e principalmente, pela seriedade e cordialidade com que participou desse processo de aprendizado, no período em que lá estive.

Ao Prof. Reginaldo Souza Santos, que, na qualidade de orientador, me deu todo o apoio institucional e acadêmico, sem o qual não teria sido possível uma pesquisa dessa natureza. Agradeço o abrigo que me foi dado, me permitindo arriscar um esforço contra-hegemônico, sem que viesse a sofrer qualquer tipo de violência intelectual decorrente de tal escolha.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), financiadora desta pesquisa.

A todos o meu muito obrigado!

“Os pensadores que têm um verdadeiro sentido ontológico para a riqueza e variedade da estrutura dinâmica da realidade concentrarão seu interesse, ao contrário, precisamente nos tipos de relação que não podem ser encaixados adequadamente num sistema.”
György Lukács

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo identificar os macrofundamentos inerentes ao processo de uniformização da legislação do ICMS, o qual emerge, no atual debate sobre a reforma tributária, como uma forma de eliminação da chamada “guerra fiscal”. A percepção dos determinantes imanentes a esse processo demanda uma reflexão sobre as bases teórico-metodológicas destinadas à sua concepção, constatando-se a necessidade de uma abordagem a partir da própria materialidade histórico-concreta do objeto. As principais dificuldades de investigação a esse respeito residem no fato de as teorias hegemônicas da economia do setor público – principalmente a *Public Choice Theory* e a *New Institutional Economics* – reduzirem o estudo das barganhas federativas à dimensão “racional-mercantil-maximizadora”. Fundadas no individualismo metodológico, tais teorias – em afirmação da sua inspiração neoclássica – subordinam a investigação desse fenômeno à identificação dos seus microfundamentos, o que impede a sua apreensão enquanto fração de uma totalidade concreta que, no curso do seu movimento, expressa a própria dinâmica de funcionamento do seu todo. Dados os obstáculos encontrados no cerne das teorias que compõem o *mainstream*, a pesquisa segue pela abordagem da constituição histórica do arranjo federativo e do sistema tributário brasileiros, identificando os traços concretos da sua materialidade institucional. Abstrai-se, a partir daí, suas categorias essenciais, percebendo-se a dita uniformização enquanto um arranjo sócio-organizativo destinado a garantir a ampliação do ciclo reprodutivo do capital, no cerne da nova espacialidade capitalista. A institucionalidade, a que se visa implementar – mediante a homogeneização dos padrões normativos concorrenciais – busca assegurar uma pretensa neutralidade das estruturas públicas, adequando os arquétipos federativo e tributário do país segundo a predominante coalizão de forças, marcada pelo atendimento aos imperativos de competitividade, em detrimento dos compromissos redistributivos, tanto no âmbito social como regional.

Palavras-chave: Federalismo; individualismo metodológico; totalidade concreta; competição interjurisdicional; reforma tributária.

ABSTRACT

This research aims to identify the macro-foundations inherent to the process of standardizing ICSM legislation, which emerges in the current debated on tax reform, as a way of eliminating the so called “war tax”. The perception of the determinants inherent to this process demands a reflection on the theoretical and methodological based aimed at its design, noting the need for an approach from the concrete history of the object. The main difficulties of researching about this topic lie in the fact that the hegemonic theories of the public sector economy – specially the Public Choice Theory and New Institutional Theories – reduce the study of the size of federal bargain to “rational-mercantile-maximizing”. Based on methodological individualism, such theories – in asserting its neoclassical inspiration – subordinate the research of this phenomenon to the identification of its micro-foundations, which prevents its comprehension while part of a concrete totality that in the course of its movement, expresses the whole operation dynamics. Given the obstacles encountered at the heart of the theories that make up the mainstream, the research follows the approach of historical constitution of the federal arrangement and the Brazilian tax system, identifying the specific features of its institutional materiality. Its essential categories are withdrawn noticing their uniformity while a social-organizational arrangement destined to ensure the expansion of the reproductive cycle of the capital, in the heart of the new capitalist spatiality. The institutions which is aimed to be implemented – by homogenization of competing normative standards – seeks to ensure an alleged neutrality of public structures, adapting the federal and tax archetypes of the country according to the prevailing coalition forces, characterized by the attention to the imperatives in competitiveness rather than the redistributive commitments, both in social and regional levels.

Keywords: Federalism; methodological individualism; concrete totality; inter-jurisdictional competition; tax reform.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	Sintetiza os principais fundamentos das escolas aqui percorridas	49
Figura 1 -	Processo cognitivo de apropriação do real	83
Quadro 2 -	Síntese da constituição histórica do sistema tributário nacional.	144
Quadro 3 -	Síntese das propostas de reforma tributária.	165
Figura 2 -	O desvelamento categorial	169
Gráfico 1 -	Evolução da receita do ICM/ICMS a preços de 2010: 1967=100.	184
Gráfico 2 -	Arrecadação do ICMS em % PIB, por regiões - 1972-2010.	184
Gráfico 3 -	Participação das Bases de Incidência no Total da Carga Tributária – 2010	208
Gráfico 4 -	Participação dos Tributos Indiretos (sobre Produtos Seleccionados) na Renda Bruta das Famílias, por Décimo	209
Gráfico 5 -	Arrecadação do ICMS em % do PIB nacional: 1967-2010.	219
Gráfico 6 -	% do ICMS sobre a Arrecadação Própria do Estado	220
Gráfico 7 -	Evolução da Arrecadação dos Principais Tributos Sobre Bens e Serviços: em% PIB – 1968/2002	221
Gráfico 8 -	Participação do ICMS (sobre Produtos Seleccionados) na Renda Bruta das Famílias, por Décimo	222
Gráfico 9 -	Participação dos Tributos Cumulativos (sobre Produtos Seleccionados) na Renda Bruta das Famílias, por Décimo.	223

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	A CRÍTICA TEÓRICO-METODOLÓGICA E A ABORDAGEM TOTALIZANTE	26
2.1	A ABORDAGEM DA COMPETIÇÃO INTERJURISDICIONAL POR SEUS MICROFUNDAMENTOS	26
2.1.1	Do Estado interventor à descentralização: a incorporação dos elementos decisoriais	27
2.1.2	A globalização e os arranjos institucionais: a persistência dos microfundamentos	40
2.2	OS LIMITES ONTOLÓGICOS DO INDIVIDUALISMO METODOLÓGICO E A NOÇÃO DE “TOTALIDADE CONCRETA”	50
2.2.1	A inadequação do individualismo metodológico ao fenômeno federativo	51
2.2.2	O individualismo metodológico e a elaboração constitucional na <i>Public Choice</i> e na <i>New Institutional Economics</i>	53
2.2.3	As limitações do individualismo metodológico como um problema de resolução ontológica	62
2.2.4	A noção de “totalidade concreta” como postulado de investigação	69
2.2.5	A materialidade institucional do arranjo federativo enquanto fração de uma totalidade concreta	85
3	A FORMAÇÃO HISTÓRICO-CONCRETA	88
3.1	O FEDERALISMO, A TRIBUTAÇÃO SOBRE O VALOR ADICIONADO E O PADRÃO DE ACUMULAÇÃO: A CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DO BRASIL	90
3.1.1	A composição do sistema tributário brasileiro (1889-1930)	90
3.1.2	A incipiência da tributação interna e as bases do desenvolvimentismo (1930-1945)	97
3.1.3	O projeto de industrialização e a integração regional (1946-1964)	106
3.1.4	O regime autoritário e a centralização federativa (1965-1988)	112
3.1.5	Da carta constitucional à abertura econômica (1988-1998)	123
3.1.6	Da liberalização às novas formas de regulação (1999 em diante)	137
3.2	A GUERRA FISCAL E OS ASPECTOS TÉCNICOS DAS REFORMAS	144
3.2.1	A guerra fiscal entre os estados-membros	145
3.2.2	As propostas de uniformização do ICMS como antídoto para a guerra fiscal	151

4	O DESVELAMENTO DAS CATEGORIAS	166
4.1	TRAÇOS CONCRETOS DA MATERIALIDADE INSTITUCIONAL SOB IMPLEMENTAÇÃO	169
4.2	CATEGORIA “ESPAÇO TEMPO”	173
4.2.1	A apropriação histórico-social do espaço: a uniformização homogeneizadora e a exclusão da questão regional	173
4.2.2	A globalização do espaço: a competitividade por novas escalas e a construção subnacional	186
4.2.3	A neutralização do espaço: a harmonização por bases tributárias fixas e a mobilidade do capital	198
4.3	CATEGORIA “ESTADO NAÇÃO”	204
4.4	CATEGORIA “NORMATIVIDADE GLOBAL”	226
5	O CONCRETO PENSADO	235
5.1	CONSIDERAÇÕES FINAIS	243
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	248
	APÊNDICES	262
	ANEXOS	263

1. INTRODUÇÃO

A questão da reforma tributária tem sido cara ao debate sobre o processo de desenvolvimento do país. O seu desenrolar vem esbarrando em conflituosas questões, dentre as quais se destaca a de cunho federativo, caracterizada por congregar interesses de diversas ordens, sejam eles políticos, econômicos ou regionais. Embora os diferentes setores da sociedade frequentemente manifestem seus variados entendimentos a respeito, oscilando conforme sua situação econômica, perspectiva ideológica ou base territorial, inegável é o fato de que a todos afeta e preocupa a condução do processo de reforma tributária.¹

A complexidade do problema fiscal no Brasil reside, justamente, na conexão entre as suas múltiplas faces, as quais vão desde a sustentação das metas fiscais até a constituição de um arranjo federativo voltado para o esvaziamento do poder dos estados-membros, em prol de uma maior “eficiência” na execução das ações em seu território pelo governo central (REZENDE et al., 2007). O federalismo apresenta-se, então, sob forma multidimensional, enquanto objeto complexo (AFFONSO, 2000; 2003), cuja essência traduz-se numa série de ‘contradições em processo’: ‘unidade’ x ‘diversidade’, ‘poder local’ x ‘poder geral’, ‘união’ x ‘autonomia’” (2000, p. 130). Não se pode, diante disso, abordar a dinâmica federativa apenas como um movimento de descentralização, ou, ainda, enquanto mera forma de organização do território, posto caracterizar-se por um contínuo processo de barganha, conformador de arranjos dotados de conteúdos sociais e políticos bastante particulares (AFFONSO, 2000; FIORI, 1995).

Embora a questão federativa e seus desdobramentos fiscais se apresentem como uma totalidade composta por múltiplas dimensões, reciprocamente condicionadas, o que se verifica no decorrer da história recente são tentativas de segmentação da discussão tributária, mediante o que se convencionou chamar de “incrementalismo”. Essa prática, caracterizada pela fragmentação isoladora dos pontos de discussão sobre o sistema tributário, procura fundar-se na alegação de que, ao se segmentar o escopo da matéria tratada e debater cada ponto separadamente, dissolve-se boa parte do poder de veto dos

¹ Rezende et al. (2007) sintetizam os anseios em torno do processo de reforma tributária como provenientes, de um lado, da preocupação com a possível perda de arrecadação por parte dos Governos e, de outro, do temor quanto ao aumento da carga tributária por parte dos empresários.

atores eventualmente prejudicados com cada alteração.² Desse modo, “o incrementalismo pode ser visto como uma contraposição analítica e normativa à visão totalizadora de mudança” (ABRUCIO & LOUREIRO, 2002, p. 58).³

Em seguimento à postura incrementalista adotada nas últimas reformas tributárias⁴, como numa tentativa de supressão da multidimensionalidade da questão, os esforços em prol das alterações propõem “fatiar” a reforma, hoje em andamento, por meio da segmentação do seu conteúdo de acordo com a natureza das matérias a serem debatidas. Acredita-se, assim, estar viabilizando a discussão e a votação das propostas mediante o isolamento das principais questões para apreciação, em separado, pelo congresso.

E é justamente em meio a essa percepção fragmentária de isolamento das questões em debate que ganha relevo um dos mais importantes e polêmicos pontos do processo de reestruturação do sistema tributário nacional, qual seja: **a uniformização da legislação do ICMS⁵**, concebida, em primeira mão, como antídoto para sanar os problemas decorrentes da chamada “competição interjurisdicional”, consubstanciados

² Em síntese, acerca das dificuldades do processo político de implementação das reformas tributárias, Porto (2009) menciona as características que entende como relevantes influenciadoras da formação dos padrões de decisão, quais sejam: a “invisibilidade” do funcionamento do sistema tributário e da forma de arrecadação; o fato de, em regra, os benefícios serem difusos (não trazem benefícios eleitorais) e os ônus concentrados; a própria complexidade técnica da questão, que faz aumentar os argumentos das autoridades e, conseqüentemente, as incertezas sobre o possível resultado final; e o forte debate ideológico, uma vez que o consenso entre os especialistas é pautado pelas ideologias econômicas por eles adotadas.

³ Esses autores defendem que os custos políticos elevados, decorrentes do poder de vetos dos atores envolvidos, podem terminar por inviabilizar o processo de reforma. Assim, entendem que a perspectiva incrementalista, no caso do Brasil, foi bem sucedida desde a redemocratização. Orientam-se pelo estudo de Caiden (1991) para apontar o incrementalismo como uma tendência das reformas administrativas verificada em boa parte do mundo, chegando a aduzir, inclusive, que a prática incrementalista não reduz necessariamente a coerência e a consistência dos projetos.

⁴ Como exemplo vale mencionar o caso da PEC nº 175/95, a qual, segundo Melo (2002), teve como um dos principais empecilhos à sua aprovação a própria multidimensionalidade, pois, na opinião do autor, trazia uma gama muito ampla de alterações, impossível de ser levada adiante em meio às divergências políticas inerentes ao processo legislativo. Vale ressaltar que, na época da tramitação da proposta, seus próprios formuladores defendiam a adoção de uma postura incrementalista. Outro caso importante no curso da história recente é o da PEC nº 41/03, também “fatiada” mediante a aprovação das matérias mais urgentes relativas aos instrumentos de ajuste fiscal do governo, como a renovação da DRU e da CPMF, sendo os pontos mais polêmicos – como, por exemplo, a unificação da legislação básica do ICMS – desmembrados em diversas outras propostas e tendo sua apreciação, por conseguinte, adiada (PORTO, 2009, p. 238-241).

⁵ ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços pertencente aos estados-membros (entes subnacionais). O fato gerador do ICMS é a prestação de alguns serviços e a circulação de mercadorias dentro do território de cada estado-membro, ou ainda, em mais de um deles. Atualmente, nas operações interestaduais, a incidência do imposto se dá no local de origem da mercadoria.

em conflitos, tais como: o de cunho regional, protagonizado pelos interesses dos estados-membros produtores, economicamente mais desenvolvidos, em oposição aos dos estados-membros consumidores, de setor industrial mais incipiente; o intergovernamental horizontal (entre entes do mesmo nível), composto pela chamada “guerra fiscal”, na qual os estados-membros cedem favores fiscais em prol da atração de investimentos industriais para os seus territórios; o intergovernamental vertical, caracterizado pela tensão provocada em razão da coexistência de autonomias distintas no mesmo território, onde o governo central (União) tenta alinhar a prática tributária dos estados-membros ao padrão de ajuste fiscal em implementação; ou, ainda, conflitos vinculados à estruturação dos mercados mundiais, influenciados pelas tendências internacionais de tributação sobre o valor adicionado – com incidência tributária sobre o consumo – como forma de melhor permitir a circulação de mercadorias por entre os territórios.

Como se pode ver, os desafios relativos à uniformização da legislação do ICMS não decorrem somente do fato de este ser o tributo de arrecadação mais significativa do país⁶, mas, principalmente, em razão de as alterações sugeridas no bojo das propostas de reforma trazerem uma série de desdobramentos, os quais, dada sua própria natureza federativa, esboçam um fenômeno complexo entremeado de conflitos manifestos por meio das suas múltiplas dimensões.

As principais propostas, hoje, concentradoras das discussões sobre a dita uniformização são três: 1) a PEC nº 233/2008, de autoria do Governo Federal; 2) a Proposta de Sistema Tributário PST/2010, elaborada pelo Senado Federal; e 3) o pacote de medidas legislativas, empreendido pelo Governo Federal (PRS nº 1/2013, MP nº 599/2012 e PLP nº 238/2013). A primeira proposta visa à instauração de um “Novo ICMS”, o qual seria de competência comum a todos os estados membros e implementado mediante a adoção, dentre outros, de uma série de medidas voltadas para a extinção das alíquotas interestaduais; a segunda, por seu turno, sugere a extinção do ICMS, vindo este a ser incorporado por um sugerido Imposto sobre Valor Agregado (IVA-Nacional) de competência da União, hipótese em que esta última garantiria o repasse das receitas tributárias em proporção ao que cada estado arrecada, atualmente, com o ICMS. A terceira consiste num conjunto de dispositivos tendentes a implementar

⁶ O ICMS é responsável por 21,5% do total da arrecadação tributária do país, seguido do Imposto de Renda (18,8%) e daqueles relativos à Previdência Social (16,6%) (SRF, 2008).

a gradual redução das alíquotas interestaduais do ICMS ao percentual de 4%. Pode-se dizer, dessa forma, que as tentativas de se engendrar a uniformização da legislação do ICMS vêm sendo articuladas por três propostas sucessivas de alteração, as quais, embora possuam distinções e especificidades entre si, guardam o intento uniformizador como elemento central.

Conquanto o **tema da uniformização do ICMS** tenha sua relevância nitidamente reconhecida, tanto no âmbito governamental como nas demais esferas sociais, as bases teóricas sob as quais se dão as tentativas de compreensão do fenômeno parecem não encontrar um denominador comum sobre como melhor conduzir os conflitos concernentes à questão. Os desafios que gravitam sobre o âmbito federativo na reformulação do sistema tributário não se limitam, então, à simples conciliação ou manejo dos conflitos existentes nessa seara. A busca do equilíbrio federativo mediante a reconfiguração do sistema tributário nacional – conforme percebido ao longo da história recente – denuncia o não esgotamento das dificuldades apenas na forma como é conduzido tal processo, mas sim, e principalmente, no modo como este é concebido por seus agentes. Os percalços atinentes à compreensão da dinâmica federativa vão, assim, além da reflexão sobre o método pelo qual se tenta assimilá-la ou conduzi-la, pois, na realidade, as dificuldades relativas à sua apreensão se encontram, em princípio, no entendimento sobre o que ela de fato é e em que efetivamente consiste a sua natureza.

A investigação acerca dos determinantes desse debate, num primeiro momento, induz o pesquisador a se entrincheirar nas postulações apriorísticas do *mainstream*, munindo-se de parâmetros metodológicos previamente estabelecidos, os quais caminham em direção a uma postura analítica de máximo recorte do objeto, tomando-o em específico, como forma de garantir-lhe uma segurança gnosisoepistêmica em face dos limites da lógica formal. Assim, a abordagem trazida pelo referencial teórico hegemônico procura evitar, ao máximo, a análise de questões gerais, negligenciando, portanto, a multidimensionalidade e, por assim dizer, a materialidade concreta do arranjo federativo.

Em elaboração de um balanço crítico sobre a abordagem do federalismo pelas teorias hegemônicas da economia do setor público, Affonso (2003, p. 236) constatou que aquelas componentes do *mainstream* da área “não são capazes de apreender o fenômeno”. Após passar pelos três grandes momentos destas teorias hegemônicas, quais sejam: 1) o da *Welfare Economics*; 2) o da *Public Choice Theory* e; 3) o da *New*

*Institutional Economics*⁷, o autor constata o quão insuficientes se mostram tais correntes em face da magnitude e da complexidade histórica da dinâmica federativa, posto reduzirem a percepção do objeto a uma dimensão mercantil e individualista, sem considerar a multiplicidade dos seus determinantes como característica intrínseca à sua particularidade concreta.

O que o mencionado autor denuncia é o fato de o *mainstream* – domesticado pelo individualismo metodológico⁸ – não permitir a concepção do federalismo enquanto fenômeno dinâmico, cujos movimentos sejam compreendidos historicamente. Ele aponta, então, o equívoco de as barganhas federativas terem suas tensões restringidas a uma visão “mercantil-racional-maximizadora” no cerne das teorias hegemônicas, negligenciando-se, assim, a multidimensionalidade da natureza do objeto, a qual, na realidade, se apresenta como um fenômeno eminentemente territorializado e engendrado por sujeitos coletivos.⁹ Para ele, a exacerbação do individualismo metodológico neoclássico, na percepção da questão, acaba, dessa forma, por ofuscar a apreensão da sua essência enquanto elemento multifacetado e, portanto, motivado por diferentes racionalidades. Isso se manifesta, claramente, na adoção dos postulados da “*eficiência*” e “*competitividade*” como legitimadores dos processos de análise e de implementação das alterações propostas à estrutura federativa.

No caso da competição interjurisdicional, por exemplo, os estados-membros são concebidos como agentes racionais, em meio a um jogo, cujas regras não conseguem conter condutas não cooperativas, predatórias, entre entes atuantes em regime de incerteza quanto ao comportamento dos demais. O pacto federativo é concebido, então, por essa perspectiva, como uma forma de “contrato” – consubstanciado na figura da Constituição Federal –, responsável por induzir o máximo de cooperação e simetria

⁷ Affonso (2003) considera a “*public choice*” e, mais recentemente, a “*new institutional economics*” como uma transmutação da teoria neoclássica em busca de uma reconciliação com as demais ciências sociais a fim de subordiná-las aos seus axiomas, principalmente no que tange à composição de mecanismos institucionais capazes de promover a “competitividade” e a “eficiência” na relação entre Estado e mercado.

⁸ Para este momento, vale tratar o individualismo metodológico a partir da síntese feita por Paulani (1996, p. 107): “o individualismo metodológico é um preceito metateórico atinente ao mundo dos fatos sociais, segundo o qual a explicação de um fenômeno social qualquer só pode ser considerada científica se, por intermédio dela, pudermos reduzir tal fenômeno às ações intencionais (particularmente ao grupo de consideradas racionais) dos indivíduos e à forma como elas interagem”.

⁹ A respeito da multidimensionalidade do objeto “federalismo”, concordam Bovo (2000), Oliveira (2006), Porto (2009) e Vargas (2006).

entre os agentes (“jogadores”) racionais (ABRUCIO & COSTA, 1999; VARSANO, 1997).

Na contramão de compreender a natureza multifacetária do federalismo, a predominância do individualismo metodológico ofusca a captação das dimensões centrais desta problemática, uma vez que pressupõe o funcionamento da sua dinâmica como decorrência do mero “somatório” de interesses de atores individuais isolados, desconsiderando-a como fenômeno “em si” multidimensional, engendrado por sujeitos coletivos, portadores de diferentes identidades, expressas por meio da territorialidade (AFFONSO, 2003). As diferentes formas de motivação presentes na dinâmica federativa não podem assim serem reduzidas aos pressupostos monistas do individualismo metodológico, uma vez que a sua própria natureza rege-se em prol do atendimento à diversidade de identidades individuais e coletivas nela presentes (THÉRET, 1995).

A tentativa de compreensão dos fenômenos sociopolíticos e econômicos a partir de concepções advindas de um plano micro¹⁰, tomando-se como célula de análise a noção hipotética (e a-histórica) de indivíduo egoísta – movido por uma racionalidade utilitária, voltada unicamente para a maximização dos seus próprios interesses¹¹ –, não atende ao escopo analítico exigido pelo federalismo, pois a própria heterogeneidade dos conflitos que o envolvem e a sua percepção enquanto fenômeno coletivo e territorial não permitem considerar indivíduos atomizados como ponto de partida para a sua análise, nem tampouco como os únicos verdadeiros agentes desse processo. Desse modo, a abordagem das questões federativas não pode negligenciar a noção de

¹⁰ Embora exista uma série de derivações acerca do que se entende por individualismo metodológico, vale trazer a concepção de um dos seus principais expoentes, Jon Elster (1989, p. 5), caracterizada pela crença de que todos os fenômenos sociais “são, em princípio, explicáveis por fatores que envolvem apenas as pessoas, suas propriedades, seus objetivos, suas crenças e suas ações”.

¹¹ Numa tentativa de justificar a atribuição dessas características ao indivíduo, Hayek (1990), em ataque aos fundamentos do que chama de “individualismo racionalista” (outra vertente do individualismo metodológico, adotada pela teoria neoclássica e tida como “falso individualismo” por este autor), argue não se tratar efetivamente da atribuição de uma natureza egoísta ao indivíduo, mas sim de considerar que, dados os limites do seu próprio poder de imaginação, não poderia este incluir em sua escala de valores mais do que uma parcela das necessidades da sociedade inteira. Nesse esteio, o indivíduo determinaria suas ações a partir dos seus próprios valores e preferências, ao invés dos de outrem. Não percebe o referido autor, entretanto, que mesmo não estando enquadrado no individualismo metodológico do tipo reducionista e atomista da teoria neoclássica – considerando, portanto, não serem as ações individuais completamente autônomas, mas também processadas pelas instâncias sociais –, ao considerar o indivíduo como juiz supremo dos seus próprios objetivos, negligencia o fato de ser o próprio indivíduo um ser historicamente constituído e eminentemente contraditório. Pois, como diria Paulani (1996), a sua própria autonomia, independência e liberdade, enquanto elementos essenciais da sua existência, só se materializam mediante o reconhecimento dos demais indivíduos.

totalidade concreta, enquanto postulado investigativo dos seus determinantes, pois a sua própria dinâmica de funcionamento o revela como fração de um todo, consubstanciado nas macroestruturas, características do contexto histórico-concreto no qual está inserido.

A difusão do individualismo metodológico pelas diferentes áreas do conhecimento é colocada por Przeworski (1988, p. 5) como parte de “um esforço deliberado para impor o monopólio do método econômico a todo estudo da sociedade”, pois, consoante os fundamentos da escola neoclássica¹², todos os acontecimentos poderiam ser enquadrados em apenas duas categorias: as de “fenômenos econômicos e fenômenos aparentemente não-econômicos” (PRZEWORSKI, 1998, p. 5)¹³, submetendo-se, assim, todos os referenciais teóricos das ciências sociais à predominância metodológica das chamadas “escolhas racionais” individuais. O imperativo trazido por essa doutrina subjuga, então, os conceitos das diversas áreas ao seu fornecimento de “microfundamentos para os fenômenos sociais”, como forma de calcar “toda a teoria da sociedade nas ações dos indivíduos concebidas como orientadas para a realização de objetivos racionais” (PRZEWORSKI, 1998, p. 5).

Embora as questões trazidas pela hegemonia do individualismo metodológico no cerne da escola neoclássica – e, particularmente, no estudo das questões federativas – pareçam estar fincadas em terreno exclusivamente epistemológico, importa afirmar que a sua efetiva resolução encontra-se situada propriamente no plano ontológico, pois tal resolução gravita em torno da investigação acerca da própria composição do real, indagando ser este constituído pela precedência do indivíduo em relação à sociedade, ou o inverso.

A escolha de um método de análise, inevitavelmente, traz consigo uma “dimensão ontológica implícita” (BRUNO, 2005, p. 342), haja vista conter em si os desdobramentos dos “princípios de base, postulados e axiomas fundamentais de uma determinada teoria” (BRUNO, 2005, p. 342). E se, nesse caso, o indivíduo é tomado como a única realidade de que se tem certeza, o individualismo metodológico converte-se, então, em individualismo ontológico (BURAWOY, 1985), até porque, aceitar a hipótese do indivíduo enquanto, de fato, soberano e efetivamente sujeito da ação,

¹² Embora não se possa limitar o individualismo metodológico à escola neoclássica, esta concentrou uma das suas expressões mais fortes, presente, desse modo, na compreensão do fenômeno federativo pelo *mainstream*.

¹³ Nesse sentido, o individualismo metodológico passa a questionar os fundamentos e, por assim dizer, permear os campos da ciência política, sociologia, antropologia e psicologia social.

significa considerar a sua autonomia como algo real, o que implica, prontamente, atribuição de uma ontologia a esse indivíduo (PAULANI, 1996).

Não se pode negar, diante disso, que a tomada da ação individual, a partir de padrões de escolhas tidos como racionais dentro de certa estabilidade de regras¹⁴, é algo ontologicamente incompatível com a dinâmica sob a qual se compõe a reprodução social. Esse tipo de formulação teórica¹⁵ “se encontra por inteiro no interior da concepção de mundo tipicamente cartesiana do individualismo metodológico” (LESSA, 1993, p. 13), caracterizado por uma percepção da realidade na qual o todo se compõe exclusivamente pela mera justaposição das partes e o complexo se traduz na mera justaposição do simples. (LESSA, 1993). Assim, tendo em vista os percalços já mencionados, não poderia esta pesquisa se propor a abordar a questão federativa – mais particularmente a uniformização da legislação do ICMS – com base numa ontologia que toma o somatório dos interesses individuais dos seus agentes como o expoente máximo da sua dinâmica de funcionamento.

As dificuldades atinentes à investigação da dinâmica federativa, no âmago do processo de reforma tributária brasileiro, extrapola assim a dimensão metodológica da questão, pois – embora existam pertinentes considerações críticas evidenciando a necessidade da constituição de um arcabouço teórico próprio, capaz de contemplar adequadamente o objeto “federalismo” pautado em métodos também condizentes com suas peculiaridades –, o cerne da questão parece estar abarcado, em verdade, por sua dimensão ontológica. A indagação acerca da efetiva compreensão desse fenômeno passa, portanto, não apenas pela forma com que ele é analisado pelas correspondentes escolas, mas, principalmente, pela inevitável reflexão a respeito das bases ontológicas sob as quais ele é concebido. Em outras palavras, a pedra de toque da investigação da dinâmica federativa reside na inquirição sobre em que efetivamente consiste tal objeto enquanto “ser em si”, reconhecendo-o, desse modo, a partir da materialidade histórico-concreta da sua constituição.

Como a investigação da dinâmica federativa demanda um referencial teórico condizente com a própria natureza da sua existência “em si”¹⁶ – longe do apriorismo reducionista das “escolhas racionais” –, a resolução dos percalços analíticos à apreensão

¹⁴ Lessa (1993) alude, especificamente, ao estudo da teoria dos jogos feito por Elster (1989).

¹⁵ Refere-se, aqui, mais precisamente, ao individualismo metodológico de Elster (1989) e Mayer (1990).

¹⁶ A esse respeito concordam Affonso (2000; 2003), Porto (2009) e Vargas (2006).

da sua essência deve começar primeiramente pela abordagem do seu “ser”, para depois, a partir deste, abstrair-se os elementos categoriais atinentes ao seu “conhecer”. Nesse sentido, o presente estudo não tem a pretensão de formular uma elaboração teórica para o fenômeno “federalismo”, o que se deve não somente ao fato de tal intento ser oportuno a um trabalho de maior fôlego, mas, também, e principalmente, ao desvio ontológico que se estaria incorrendo em tomar a elaboração teórica como ponto de partida do processo de investigação. O que se quer dizer, em verdade, é que aos olhos da ontologia crítica, questionadora dos pressupostos a-históricos do individualismo metodológico – e individualismo ontológico¹⁷ –, o “ser” exerce prioridade sobre a “ideia”, de modo que a investigação da dinâmica de funcionamento do objeto deve ser feita a partir dos elementos abstraídos da sua própria existência, à luz da concretude da sua materialidade histórica.

O processo de uniformização da legislação do ICMS emerge, então, como **objeto** que, para ser efetivamente conhecido, carece ser abordado, enquanto algo efetivamente concreto, historicamente condicionado, cujos determinantes estejam também encarnados em macrofundamentos que ultrapassem os limites da racionalidade individual. Destarte, ao contrário do que sugere o *mainstream* da economia do setor público – predominantemente fincado nos preceitos do individualismo metodológico –, este objeto merece ser tomado como componente de uma **totalidade de determinações e relações diversas**, ou seja, nos termos de uma ontologia crítica, portanto, como parte de um todo multidimensional.

A percepção do objeto enquanto fração de uma totalidade concreta funda seus alicerces no chamado estatuto ontológico marxiano, caracterizado como uma “nova visão de mundo”, pautada na antecedência do “ser” sobre a “consciência” (LESSA, 1998). Tal estatuto constitui-se, assim, enquanto um novo padrão de cognição erguido sob uma arquitetônica reflexiva própria que, ao mesmo tempo em que considera a herança da tradição filosófica, se posiciona frente a ela, questionando as bases da sua racionalidade autossustentada, adstrita aos limites ontognosiológicos instaurados pela razão universal (CHASIN, 2009). O questionamento dos aparatos conceituais

¹⁷ O principal ponto de distinção entre os fundamentos do individualismo ontológico e os da ontologia crítica é que esta última, sem tomar como ponto de partida o mundo das ideias – em geral fragmentárias – para chegar ao mundo das coisas, nos termos trazidos por Georg Lukács (1979), finca seus alicerces no processo de concreção da totalidade do real, constatando a constituição de uma generalidade abstrata baseada não no ser individual, mas sim no ser social.

tradicionais por parte da ontologia crítica centra-se em denunciar a tentativa de apreensão do mundo por meio de ideias racionais, inviabilizando, dessa forma, a percepção do complexo “ser mesmo assim” da realidade, pois, a legitimação da atividade científica, uma vez subjugada ao ímpeto fiscalizador da gnosiologia – responsável por averiguar a eficácia dos métodos a partir dos resultados –, traz um afastamento do homem em relação à percepção do seu viver e pensar na cotidianidade (LUKÁCS, 1979).

Em suma, tomando como **premissa** a constatação de que a teoria convencional das finanças públicas não tem dado conta de compreender a dinâmica federativa em sua materialidade histórico-concreta, haja vista tomá-la, unicamente, a partir dos seus microfundamentos (individualismo metodológico), pode-se resumir o questionamento propulsor da presente investigação (**problema de pesquisa**) à seguinte indagação: **quais os macrofundamentos inerentes ao processo de uniformização da legislação do ICMS?**

Ao se deparar com uma temática específica no cerne das questões federativas é comum o pesquisador ver-se diante de um dilema entre a adesão aos caminhos apresentados pelo *mainstream* e a busca por alternativas teóricas que remontem às particularidades históricas de cada experiência. Em grande parte dos casos, os estudiosos do assunto, ao se depararem com uma problemática ligada à atuação governamental, são induzidos a explicar a adoção de determinada política e o seu respectivo funcionamento a partir do arcabouço oferecido pelo referencial teórico hegemônico; logo, “a saída mais lógica é recortar o assunto, tratando-o em específico, escapando ao máximo das questões gerais” (VARGAS, 2006, p. 4). A restrição do escopo de análise a alguma das muitas abordagens disponibilizadas pelo *mainstream* – e, conseqüentemente, aos seus fundamentos metodológicos – afigura-se, assim, como uma forma de garantir certa “segurança” ao processo de investigação. Porém, vale mencionar, “a tranquilidade que aqui se encontra é a tranquilidade das saídas de

avestruz, em especial para aqueles formados sob outros cânones” (VARGAS, 2006, p. 4).¹⁸

A tarefa de apreensão da dinâmica de funcionamento desse fenômeno não é fácil, pois, a denúncia do reducionismo inerente ao individualismo metodológico e, no mesmo fluxo, a desconfiança em relação aos recortes fragmentários preconizados pelo *mainstream*, sugerem, ao menos em primeira impressão, a necessidade da abordagem de uma incontável gama de determinantes, os quais, obviamente, não poderiam ser por completo abarcados na presente pesquisa. É justo aí que se desdobram os efeitos da inferência sobre estar a resolução dessa questão localizada no campo ontológico, pois, os parâmetros gnosiológicos acerca do que pode ou não ser cientificamente considerado vão decorrer propriamente da concepção de “real” adotada. A ontologia crítica – a qual tem na figura de Georg Lukács um dos seus principais expoentes – toma, então, o real como totalidade concreta, ontologicamente indivisível, composta por uma unidade de entidades e de significados, cuja materialidade histórico-social abarca a formação da própria consciência, tornando-a, assim, sujeito e objeto do próprio conhecimento.

Isso não significa dizer, entretanto, que a noção de totalidade consiste num “método para captar e exaurir todos os aspectos, caracteres e propriedades, relações e processos da realidade” (KOSIK, 1976, p. 35-36). O termo **“totalidade”**, nessa perspectiva ontológica, **ao invés de implicar diretamente numa referência a “todos os fatos”, traduz-se numa forma de compreensão do “real”** enquanto um todo dotado de estrutura própria, cuja dinâmica de funcionamento, desenvolvimento e criação reflete uma concepção de realidade da qual derivam conclusões metodológicas, convertidas em postulados heurísticos norteadores das diferentes seções tematizadas da realidade. Em outras palavras, sob esse aspecto, a totalidade consiste numa forma de perceber a realidade enquanto um complexo de relações e determinações diversas, ainda que no cerne de determinado campo do conhecimento, seja ele a física, a literatura, a

¹⁸ Em alusão aos riscos inerentes ao enfrentamento dessas adversidades, Vargas (2006, p. 4-5, grifo nosso) preleciona: “A enormidade dessa tarefa por vezes traz desalento e dúvidas acerca de sua viabilidade prática. Isto não significa que as saídas não existam ou não sejam factíveis, mas sim que são uma frente de trabalho que requer grandes remontagens teórico históricas, as quais, tendo em vista sua complexidade, dependem de esforços coletivos e transdisciplinares em muito maior intensidade e criatividade do que se tem visto. Resta a incerteza das tentativas individuais de tratar o específico e, ao mesmo tempo, fazer incursões sobre questões mais gerais, sustentando-se por algumas poucas abordagens existentes. **Os enormes riscos científicos que um caminho desta natureza acarreta não são aqui desconhecidos, fazendo com que o próprio exercício analítico se torne único e com elevado nível de imponderabilidade acerca de seus resultados”**.”

biologia, a política econômica, a matemática, ou se tratando de questões práticas concernentes à organização do contexto social (KOSIK, 1976, p. 35-36).

À luz dessa perspectiva, o processo de uniformização da legislação do ICMS é concebido, então, como fração de uma totalidade concreta, ou seja, como um arranjo organizativo produto e produtor de circunstâncias, histórica e materialmente, determinadas, expressando no seu “em si” a própria dinâmica de funcionamento do seu todo.

A tomada do dito processo de unificação como fração de uma totalidade se mostra evidente na medida em que as principais propostas de reforma do sistema tributário (PEC nº 233/08, PST/2010 e o conjunto de medidas, consubstanciado na PRS nº 01/2013, MP nº 59/2012 e PLP nº 238/2013), embora tragam alguma distinção em suas proposições – uma, a criação de um “Novo ICMS” de competência dos estados, outra, a extinção do imposto mediante incorporação pelo IVA-Nacional de competência da União e a terceira, a redução e uniformização das alíquotas dos interestaduais do ICMS no percentual de 4% –, todas justificam suas intenções na necessidade de promoção da “eficiência” e da “competitividade”, seja em referência ao país, às empresas nacionais, ou, ainda, à economia de um modo geral. O fato é que, ao tentarem demonstrar a coerência dos seus argumentos com base nos mesmos postulados (eficiência e competitividade), as ditas propostas culminam por revelar o quanto suas proposições – embora especificamente distintas – traduzem, igualmente, os desígnios de um padrão sócio-organizativo, empenhado em imprimir seus pressupostos à concepção do fenômeno federativo. A veneração desses postulados – fundada na propagação da sua pretensa neutralidade – insiste exatamente em negar a dinâmica federativa enquanto fragmento de um todo concreto, restringindo o escopo da sua compreensão ao recorte analítico das escolhas racionais e do ímpeto maximizador dos agentes envolvidos.

Não se pode, desse modo, intentar a compreensão da dinâmica federativa do país sem considerar os quão essencialmente históricos são os seus determinantes (BOVO, 2000; OLIVEIRA, 2006), visto que as próprias funções do Estado e, por conseguinte, a sua configuração, tendem a se modificar historicamente, repercutindo de forma direta na conformação assumida pelas finanças públicas (OLIVEIRA, 2009). A investigação de um fenômeno dessa natureza não pode, então, abrir mão de uma abordagem que o conceba enquanto ser ontologicamente concreto – e não supostamente ideal –, tomando-o como parte de uma totalidade, cujo efetivo conhecimento somente é possível mediante

o desvelamento das suas categorias essenciais, abstraídas a partir das suas contradições materiais objetivas.

Diante de tais ponderações, o **objetivo geral** da presente pesquisa pode ser resumido em: **identificar os macrofundamentos do processo de unificação da legislação do ICMS, a partir do desvelamento das suas categorias histórico-concretas**. O alcance desse objetivo, por óbvio, está condicionado à consecução de outros de natureza secundária. Nesse sentido, os **objetivos específicos** da pesquisa sintetizam-se em: **a)** evidenciar as limitações do *mainstream* na abordagem da competição interjurisdicional, posto limitar o seu escopo de análise aos microfundamentos do individualismo metodológico; **b)** apresentar o processo de unificação da legislação do ICMS como fração de uma totalidade concreta, historicamente condicionada; **c)** identificar os ditos macrofundamentos, mediante a análise das categorias abstraídas da própria materialidade do objeto.

Para o alcance de tais objetivos, propõe-se, aqui, como caminho de investigação, a adoção da ontologia crítica marxiana. Não se trata, entretanto, de utilizar a teoria econômica de Marx para compreender a dinâmica federativa do capitalismo contemporâneo, mas sim de tomar a sua ontologia, fundadora da noção de “totalidade concreta”, como postulado heurístico de investigação. O estatuto ontológico constituído por essa vertente fundamenta-se na prioridade do “ser” sobre a “consciência”, ou seja, toma a captação do objeto como primeiro passo do processo de investigação, sem fazer uso, portanto, de categorias *a priori*. A materialidade do processo estudado – em sua intrínseca contradição – é, assim, considerada como ponto inicial do percurso cognitivo para o conhecimento da “coisa em si”, não cabendo, neste momento, a adoção de generalidades abstratas (método abstrato-dedutivo) anteriores à percepção do fenômeno. A identificação dos macrofundamentos, aqui perquiridos, começa pela própria estrutura de funcionamento da coisa, a qual, uma vez percebida, passa a fornecer os elementos necessários à abstração e à análise das suas categorias.

Nesse esteio, convém trazer a discussão levantada por Marx (1982), em ocasião da conhecida “crítica ao método da economia política”, considerada, também, uma

crítica ontológica¹⁹ dirigida à forma então usual de produção do conhecimento pelos economistas clássicos. Essa crítica se caracteriza pela denúncia da insuficiência do mero conhecimento abstrato das partes, Marx expõe, então, o processo cognitivo de apreensão da totalidade concreta como um suceder de etapas que se inicia a partir da coisa investigada e, após a abstração e análise das suas partes, retorna a ela, só que dessa vez, já dotada de uma percepção reflexiva acerca da sua dinâmica de funcionamento. O percurso cognitivo tem, pois, como ponto de partida a captação intuitivo-empírica do “concreto real” (ou “concreto sensorial”), seguido de um processo de concreção desenvolvido por meio da “abstração” das suas categorias mais simples até as mais complexas, para após a análise e “reagrupamento” destas, retornar-se ao real em sua totalidade única, porém, não mais sob a forma anterior de “concreto real”, mas, sim, enquanto “concreto pensado”, consubstanciado numa leitura efetivamente compreensiva do objeto investigado.²⁰

Vistos os principais elementos da pesquisa, ora introduzida – sintetizados no APÊNDICE I –, cumpre trazer os estágios sob os quais esta se desenvolve. Além da presente introdução, a articulação dos capítulos subsequentes estrutura-se de modo a alcançar cada um dos mencionados objetivos específicos. O capítulo 2 apresenta uma crítica à abordagem da competição interjurisdicional, por parte das teorias hegemônicas da economia do setor público, identificando suas limitações quanto aos pressupostos de análise da dinâmica federativa. Em sendo que tais insuficiências residem na adoção do individualismo metodológico como parâmetro de percepção da realidade, a pesquisa passa, então, a se debruçar sobre um problema de resolução ontológica, desembocando na noção de totalidade concreta, enquanto forma de apreensão das interações sociais e, portanto, como postulado de investigação. Concebe-se, então, o arranjo federativo e o

¹⁹ A rigor, num primeiro momento, não se pode afirmar que haja uma questão de método no pensamento marxiano. Isso se deve não somente ao fato de as questões gnosiológicas mais importantes encontrarem resolução no campo ontológico, mas também, e principalmente, ao entendimento sobre o que vem a ser o “método” nesta perspectiva, pois, se considerado como uma arrumação operativa *a priori*, elaborada subjetivamente e expressa por meio de um conjunto de normas e procedimentos, não há o que se falar, então na sua posição no cerne dessa ontologia crítica (CHASIN, 2009; KORSH, 1971), uma vez que a prioridade do “ser” sobre a “consciência” traz como caminho de investigação a explicação das ideias segundo a prática material e não a explicação da prática segundo as ideias (MARX & ENGELS, 1998).

²⁰ Embora a discussão acerca do processo cognitivo trazida por Marx em ocasião da crítica ao método da economia política seja a apontada por alguns como uma construção *a priori* nos termos gerais da filosofia Kantiana – como se estabelecesse um “fio condutor” prévio ao estudo da sociedade –, este não esgota a concepção ontológica de precedência do “ser” sobre a “consciência” na medida em que consiste num princípio heurístico de tomada da realidade que visa justamente eliminar a adoção de considerações prévias acerca da matéria estudada (KORSCH, 1971).

processo de uniformização do ICMS como fração de um todo, devendo, portanto, serem investigados a partir das contradições intrínsecas à sua própria materialidade.

Sem se valer de suposições individualistas ou “leis gerais abstratas”, o capítulo 3 dedica-se a percorrer o processo de composição histórico-concreta do objeto, abordando a edificação das relações intergovernamentais no Brasil, desde os tempos do Império até a conjuntura atual. Em sede de apresentação dessa contextualização, privilegia-se a interdependência entre o modelo de federalismo predominante; a tributação sobre o valor adicionado; e o padrão de acumulação. Chega-se ao atual processo de uniformização do ICMS enquanto um fenômeno manifesto – ao menos em sua “superfície” – como um antídoto para o problema da “guerra fiscal”. A pretendida uniformização é tomada, por seus idealizadores, como um arranjo institucional capaz de assegurar a melhoria da “eficiência” e da “competitividade” econômica do país. Apresenta-se, portanto, os aspectos técnicos das reformas propostas, para então, a partir da sua materialidade concreta, se abstrair suas categorias analíticas e identificar o que está por trás dos esforços de “adequação” das estruturas tributárias, defendida segundo os atuais parâmetros da “boa técnica fiscal”.

Detalhadas as propostas de reforma, a investigação segue seu processo de totalização, tomando por base a identificação dos traços concretos a ela inerentes, depurando-se os elementos fundamentais da sua materialidade institucional. O processo de uniformização do ICMS vai sendo percebido, então, para além de um mero antídoto às disfunções da “guerra fiscal”. Nesse sentido, o capítulo 4 consiste num desvelamento das categorias concretas do objeto, de modo a permitir a percepção desse esforço legislativo como parte de um movimento constituído em meio às necessidades de ampliação do ciclo reprodutivo do capital. A perseguição aos ditos macrofundamentos passa, nesse sentido, pela abstração da categoria chamada “Espaço-Tempo”, a qual evidencia tratem-se as propostas legislativas de uma nova matriz espaço-temporal de incidência do ICMS. Percebe-se tal processo como parte de um impulso por uniformização normativa capitalista, o qual desconsidera o tratamento da questão regional na composição dos ordenamentos jurídico-tributários. Esse movimento de uniformização comprime a autonomia federativa dos entes subnacionais e privilegia a consolidação de bases tributárias fixas, de modo a assegurar uma maior mobilidade do capital. Infere-se que a concentração da carga tributária no momento e local do consumo

traduz-se numa forma de garantir a progressiva desincorporação do ciclo reprodutivo do capital.

Com base nisso, o processo de totalização segue pela abstração da categoria “Estado-Nação”, na qual se investiga a projeção assumida pelo ICMS no sistema tributário nacional, que, por sua vez, desempenha um papel em termos de redistribuição social e regional da renda. A análise dessa categoria permite perceber o processo de uniformização do ICMS como um arranjo organizativo – espaço-temporal – delineado em meio a uma atmosfera de neutralização das estruturas públicas. No presente caso, essa neutralidade vai sendo inserida na materialidade institucional do Estado, a partir da redefinição espaço-temporal das bases tributárias. Preceitua-se, dessa forma, a instituição de um perfil tributário e federativo considerado “adequado” à atual dinâmica competitiva, longe dos compromissos redistributivos. Ao se identificar a padronização dos parâmetros organizativos, abstrai-se a categoria intitulada “Normatividade-Global”, tomando-se a uniformização em objeto como fração de um processo de alinhamento normativo-institucional, compatível com a nova espacialidade capitalista. A exclusão das questões redistributivas – nos âmbitos social e regional – da composição do sistema tributário e do desenho federativo denotam um processo de despolitização das estruturas públicas, voltado para a homogeneização dos padrões concorrenciais, segundo a nova condensação das relações de classe, articulada em escala global. Assim, ao longo do desvelamento categorial, o dito processo de uniformização vai se mostrando menos neutro do que parece, à luz da interação entre os seus micro e macrofundamentos.

O exame da materialidade institucional desse arranjo organizativo permite perceber o anseio por “eficiência” e “competitividade”, na consecução da reforma, como algo situado para além de uma pretensa neutralidade econômica, mas sim, em realidade, enquanto parte de um projeto hegemônico dotado, também, de dimensões político-ideológicas. Abstraídas e analisadas as categorias concretas inerentes ao objeto, o capítulo 5 chega à depuração do chamado “concreto pensado”, reagrupando-as, segundo as contradições materiais identificadas. Recupera-se então a composição histórico-concreta do objeto, assim como a crítica teórico-metodológica antes apresentada, identificando seus macrofundamentos a partir de um conjunto de relações e determinações diversas.

2. A CRÍTICA TEÓRICO-METODOLÓGICA E A ABORDAGEM TOTALIZANTE

2.1. A ABORDAGEM DA COMPETIÇÃO INTERJURISDICIONAL E SEUS MICROFUNDAMENTOS.

As principais abordagens dedicadas ao estudo da competição interjurisdicional, embora apresentem distinções fundamentais no curso da sua superveniência, ficam seus pressupostos analíticos nos parâmetros estabelecidos pelo individualismo metodológico, norteando a investigação dos fenômenos a partir da busca dos seus microfundamentos. Neste esteio, os entes federativos são concebidos, em regra, enquanto “jogadores”, atuando de forma isolada, em busca da maximização dos próprios interesses. O fenômeno passa a ser ilustrado, portanto, como um jogo cujas regras são estabelecidas conforme variam os parâmetros de eficiência e de competitividade, estabelecidos a partir da suposição de uma racionalidade instrumental, tomada como universal a todos os atores envolvidos.

O tópico seguinte dedica-se à investigação dos fundamentos sobre os quais se assentam os pressupostos de análise da dinâmica federativa, utilizados pelas teorias hegemônicas da economia do setor público – a *Welfare Economics*, a *Public Choice Theory* e a *New Institutional Economics* –, em particular, no que se refere à competição interjurisdicional entre os entes federativos subnacionais. Com esse propósito, faz-se, aqui, uma abordagem crítica das referidas escolas de pensamento, percorrendo os postulados de racionalidade básicos que as alicerçam e identificando as limitações inerentes aos seus esquemas analíticos. Como forma de evidenciar a efetiva determinação histórica dessas teorias, elas serão abordadas segundo o contexto do seu surgimento, demonstrando-se, dessa forma, o condicionamento recíproco entre a sua proeminência e as transformações ocorridas no capitalismo contemporâneo. Esse modo de exposição põe-se a desqualificar eventuais suposições sobre a metamorfose meramente intelectual de tais teorias, traçando, para tanto, um percurso que vai desde a

ascensão histórica do modelo intervencionista de Estado até o cenário de competitividade global, no qual se encontram os Estados contemporâneos.²¹

Considerando existir um grande número de teorias voltadas para o estudo da competição interjurisdicional, assim como a significativa variedade de desdobramentos assumidos por elas, tarefa bastante difícil seria a sua completa catalogação (FERREIRA, 2005; KENYON, 1997). Nesta ocasião, importa apenas percorrer as principais escolas dedicadas à temática, identificando os pressupostos básicos de cada uma delas, em geral, fincados na explicação do fenômeno por microfundamentos.²²

2.1.1. Do Estado Interventor à Descentralização: a Incorporação dos Elementos Decisionais.

A crise de 1929 trouxe à tona as principais incongruências do liberalismo econômico, razão pela qual, acompanhado da emergência do keynesianismo, dentre outros fatores, ensejou-se o chamado “Estado de Bem-Estar”. Os contornos desse modelo de Estado foram traçados no desenrolar da reestruturação econômica e política do pós-guerra, que culminou na teoria econômica denominada *Welfare Economics*, caracterizada pela tentativa de conciliação entre o keynesianismo e os fundamentos teóricos da economia neoclássica (“síntese neoclássica”)²³. O Estado intervencionista

²¹ Importa mencionar que o método de exposição aqui adotado baseia-se naquele utilizado por Affonso (2003).

²² Embora a maioria dos autores não proceda na identificação das tipologias de competição interjurisdicional, vale mencionar a ocorrência das três principais formas: 1) na ocasião em que as unidades competem quanto ao fornecimento de um pacote de bens públicos, tentando melhorar sua qualidade, reduzir os custos de adaptação e atender às preferências dos agentes; 2) quando competem por fundos (receitas) para financiar a provisão de bens públicos ao menor preço tributário possível; e 3) quando buscam atrair investimentos privados para os seus respectivos territórios, a fim de promover o aumento da produção e do nível de emprego e renda dentro da unidade (FERREIRA, 2005). Se o processo de unificação da legislação do ICMS, como forma de contenção da guerra fiscal, hoje existente no Brasil, tivesse que ser enquadrado em uma dessas três modalidades de competição, certamente estaria mais próximo da terceira. Contudo, não só por haver um condicionamento recíproco entre as ditas formas de competição tributária, mas também porque algumas teorias percorrem tais modalidades sem delimitar precisamente seus conteúdos, a identificação dos pressupostos analíticos das abordagens a seguir expostas passará pela competição interjurisdicional, ora no âmbito da provisão de bens públicos, ora da disputa por receitas ou atração de investimentos privados.

²³ Em sucinta delimitação acerca das características da síntese neoclássica, Affonso (2003, p. 12) destaca “a descentralização da moeda enquanto reserva de valor e indicador da incerteza quanto ao futuro, a reintrodução do paradigma do equilíbrio, a metamorfose do conceito de ‘incerteza’ em ‘risco’ (sujeito ao cálculo probabilístico), a derivação do desemprego a partir das supostas ‘imperfeições’ no mercado de trabalho (‘inflexibilidade’ dos salários à queda, ‘legislação trabalhista’) etc.”.

era responsável, portanto, pela correção das “falhas de mercado” e provimento dos bens públicos, além de facilitar a consecução das transações comerciais e corrigir externalidades. Esse posicionamento do Estado colocava-o na inevitável condição de ente exógeno à economia e à sociedade, e ainda fazia com que este se visse imbuído de, externamente, otimizar²⁴ o bem-estar econômico global, mediante a condução do somatório das utilidades individuais (AFFONSO, 2003).

A pressuposição do Estado como guardião do interesse público, maximizador do bem-estar social, tornou-se muito presente da denominada “primeira geração” das teorias sobre o federalismo, difundidas, principalmente, no decorrer das décadas de 1950 e 1960. Paul Samuelson, Richard Musgrave e Kenneth Arrow são considerados os principais expoentes dessa escola: o primeiro, dedicado à investigação da natureza dos bens públicos; o segundo, a uma perspectiva normativa do federalismo, considerando-o enquanto uma articulação de subdivisões voltadas para o alcance de uma maior eficiência das funções fiscais de correção das “**falhas de mercado**” (alocação, distribuição e estabilização); e o terceiro, por sua vez, estudioso dos papéis do setor público e privado, questionador dos fundamentos da ação descentralizada do Estado.²⁵ As teorias da primeira geração, difundidas por esses teóricos, tinham em comum a atribuição de um papel importante ao governo central, que, dentro dos parâmetros de bem-estar então estabelecidos, deveria se ocupar de uma distribuição equitativa da renda, de modo a manter a economia em níveis elevados de estabilidade e de preço (OATES, 2005).

Embora a *Welfare Economic* não tenha dedicado muita atenção ao nível intermediário de governo, pode-se dizer que esta se caracterizava pela difusão de um “**federalismo cooperativo**”, marcado pelo senso de colaboração e solidariedade entre as unidades federativas, no sentido de atenuar as disparidades regionais de forma equilibrada. Esse modelo era articulado pelo governo central, o qual fazia uso do

²⁴ A noção de otimização do bem-estar econômico restou consolidada a partir do conhecido “Ótimo de Pareto”, conceito fundado na ideia de que uma solução ótima estaria naquela em que uma política consegue maximizar os ganhos para todos os indivíduos envolvidos com uma dada utilidade, até o limite em que nenhum agente consiga maximizar o seu bem-estar sem produzir prejuízo a outro (CALIENDO, 2009). Sobre as limitações inerentes ao aparato analítico da eficiência paretiana, ver Possas (2004, p. 75-79).

²⁵ O questionamento da ação descentralizada do Estado, por parte de Arrow (1963), se fez por meio da denúncia de impossibilidade de qualquer mecanismo atender, ao mesmo tempo, os critérios de: a) racionalidade coletiva, b) não restrição a preferências individuais, c) princípio de Pareto, d) independência das alternativas irrelevantes, e e) ausência de ditaduras.

sistema federativo como uma ferramenta exógena de promoção da eficiência na alocação de recursos e provisão de bens públicos (OATES, 1990; OLIVEIRA, 2007). As discussões tidas como mais relevantes no curso da *Welfare Economic* foram aquelas travadas acerca da noção de centralização/descentralização, sendo questionado, dentre outros aspectos, as dificuldades de atendimento às preferências regionais no fornecimento eficiente dos bens públicos, concomitantemente ao ganho de escala proporcionado pela oferta centralizada de tais bens.²⁶

Diante desse questionamento, surge uma das mais conhecidas teorias acerca da competição interjurisdicional, qual seja, o difundido “modelo de Tiebout”, expresso no seu artigo “A pure theory of local expenditure”, o qual, embora tenha sido publicado em 1956, veio a ganhar ampla difusão apenas com a proeminência da “*Public Choice Theory*” nas análises da dinâmica federativa. Tiebout (1956) considera como ponto chave de sua teoria a ação individual, concebendo os agentes como consumidores-eleitores, dotados do poder de decisão sobre em qual território residir, conforme a compatibilidade das suas preferências com os bens públicos e os serviços oferecidos pelos governos de cada localidade. Para esse autor, os indivíduos têm o pleno conhecimento das receitas e das despesas dos pacotes oferecidos pelos governos, podendo escolher entre um grande número de comunidades, com total mobilidade para transitar e viver em cada uma delas. Por essa ótica, cada jurisdição se comporta enquanto um agente privado, maximizador do seu autointeresse, consubstanciado, nesse caso, na atração de indivíduos para o seu território (KENYON, 1997).

Além do fato de as jurisdições terem interesse na atração de cidadãos consumidores para aumentarem a sua receita tributária, Wilson (1999) aponta o fato de os governos locais serem controlados por proprietários, os quais buscam maximizar o valor dos seus negócios, assim como o emprego das receitas tributárias no fornecimento dos bens e serviços públicos.²⁷ Segundo os estudiosos da *Public Choice*, o autointeresse dos políticos, dos funcionários públicos e dos grupos poderosos acabam por influenciar o desenvolvimento das ações estatais (FERREIRA, 2005), razão pela qual se busca na competição tributária uma forma de neutralizar a tendência expansionista do Leviatã, pois, em regime de competição, seria mais difícil um fortalecimento da máquina pública

²⁶ Segundo Affonso (2003), o principal autor a levantar esse questionamento foi Samuelson (1954).

²⁷ Por essa razão, Kenyon (1997) ressalta a ideia de que a instituição de impostos locais seria uma das maneiras de garantir uma melhor proporção entre a carga tributária e os benefícios concedidos aos habitantes dos territórios.

enquanto monopólio de poder, reduzindo-se, portanto, a possibilidade de ações consideradas nocivas por parte dos burocratas.

Note-se, desde já, que a difusão desse modelo virá contribuir para a propagação de uma noção de eficiência, baseada na competitividade entre as jurisdições, as quais, mediante a desconsideração da importância da dimensão territorial para a compreensão do fenômeno federativo, por-se-ão em posição concorrencial umas com as outras, disputando não só a captação de consumidores-eleitores, mas também de recursos públicos e de investimentos privados, atendendo, assim, aos seus respectivos interesses. A *Welfare Economic* passa, então, a trilhar um caminho ao encontro da internalização da lógica de mercado no manejo da dinâmica federativa, o que, inevitavelmente, viria a resultar no questionamento sobre a externalidade do Estado em relação à economia. Tais questionamentos dão início à noção de que o fenômeno federativo deveria ser estudado a partir da incorporação dos elementos decisoriais dos agentes, ou seja, tomando-se como pressuposto a racionalidade dos atores envolvidos, de modo que os entes públicos estariam submetidos às mesmas regras de comportamento do setor privado, orientadas para a maximização da utilidade individual.

É justamente a partir da incorporação desses pressupostos que a *Public Choice Theory*, a partir da década de 1970, virá a assumir proeminência, enquanto corrente teórica de abordagem da dinâmica federativa. A crise do *Welfare State* nos países centrais, acompanhada do colapso dos Estados socialistas e da crise do keynesianismo como instrumento de política econômica, deu espaço para a chamada “reação conservadora”, encabeçada por teóricos como Milton Friedman e Robert Lucas²⁸, sob o argumento de que a crise mundial, experimentada a partir de 1973, teria sido causada pelas políticas keynesianas, assim como pelos compromissos fiscais assumidos pelo *Welfare State*. A partir dessas transformações, difundiram-se, fortemente, as ideias de “eficiência”²⁹, de “competitividade” e de “equilíbrio macroeconômico”, sobrepostas, então, ao consenso keynesiano, por sua vez voltado para o crescimento e o pleno emprego. É em meio a esse contexto que a “*Public Choice Theory*” se fortalece enquanto corrente teórica que, concomitantemente à desaprovação de alguns supostos

²⁸ Robert Lucas (1973) funda sua crítica à política monetária no pressuposto das “expectativas racionais”, arguindo que as empresas erram porque o futuro é incerto, mas sempre tentam se portar de modo mais eficiente. Dessa forma, a política monetária seria ineficaz, pois os agentes sempre se antecipam a ela.

²⁹ Para a “*Public Choice Theory*” o Estado deve ser tão eficiente quanto o mercado, porém, não para realizar trocas mercantis.

da teoria econômica anterior – como, por exemplo, a externalidade do Estado –, mantém-se de mãos dadas com a teoria neoclássica. Essa corrente acredita num modelo de Estado tão eficiente quanto o mercado, porém, não para realizar trocas mercantis (AFFONSO, 2003; PRZEWORSKI & WALLERSTEIN, 1988 apud AFFONSO, 2003).

A emergência dessa nova escola se caracteriza pelo rompimento das barreiras antes existentes entre a economia e a ciência política, pois, dada a necessidade de mudança metodológica evidenciada pelas críticas à externalidade do Estado, a solução encontrada para a continuidade do núcleo da formação neoclássica foi a incorporação dos pressupostos do individualismo metodológico na identificação dos determinantes da ação estatal. Assim, pode-se dizer que houve uma espécie de generalização das regras de conduta dos agentes privados, passando o setor público (políticos e burocratas) também a ser concebido como ente maximizador da utilidade, guiado pelo autointeresse e pelas expectativas racionais. Essa análise mercantil do contexto político não poderia deixar de ver o comportamento do *Welfare State* intervencionista como uma ação movida pelo “interesse” de algum agente, em vez de, efetivamente, se destinar à correção das “falhas de mercado” (AFFONSO, 2003). A *Public Choice Theory* emerge, então, no sentido de refrear a ampliação e a, alegada, ineficiência do poder central, preconizando a competição entre as distintas esferas governamentais, como forma de assegurar a otimização operativa das políticas públicas. Em oposição às “falhas de mercado” – apontadas pela escola anterior – essa corrente centra-se nas chamadas “falhas de Estado”, prevendo a instauração de um “federalismo competitivo” como mecanismo de maximização de utilidades e de controle da expansão do ente público (OLIVEIRA, 2007).

Considerado o fundador da teoria da escolha pública, o economista James Buchanan identifica o federalismo como meio de promoção da liberdade individual, da democracia eficiente e dos valores da comunidade (LYNCH, 2004), fundamentos que atribuem significativo relevo à soberania do indivíduo, no exame das relações federativas. Nessa perspectiva, a extensão dos princípios da economia de mercado para

a esfera política faz com que os estados se comportem como fornecedores, em condição de permanente concorrência entre si (BUCHANAN, 1996).³⁰

Para Buchanan (1996), a constituição normativa da estrutura política deve estar voltada para “completar” o mercado, ainda que se deva admitir a situação de coerção existente sob aquela égide, estando todos os sujeitos submetidos às suas decisões. É com base na constatação dessa condição de coerção estatal que o federalismo aparece como um mecanismo capaz de introduzir a essência das características de mercado na política, pois, a necessidade de organização da produção e transferência de bens requer a garantia de minimização dessa coerção e, concomitantemente, a maximização da soberania individual. Diante disso, a constituição da dinâmica federativa competitiva oferece a possibilidade de limitação do poder do governo central e, ao mesmo tempo, de contenção da potencial exploração dos cidadãos pelas unidades subnacionais. A função do governo central seria, então, a de apenas demarcar alguns parâmetros a serem seguidos pelos demais entes, a fim de que eles, no exercício da competitividade, não viessem a se afastar do padrão de eficiência global (BUCHANAN, 1995; 1996; BUCHANAN & TULLOCK, 1993).

Essa perspectiva acredita que o federalismo **descentralizado e competitivo** viria a beneficiar os cidadãos que, podendo circular entre os distintos territórios, poderiam exigir uma ação estatal mais eficiente na composição das políticas públicas (LYNCH, 2004). Dessa forma, a abordagem neoliberal da dinâmica federativa prescreve o enfraquecimento do poder do governo central³¹, aliado à inibição de possíveis tentativas de intervenção por parte das províncias, constituindo-se, assim, uma espécie de descentralização/centralização específica, para promover o livre mercado. Seus

³⁰ Em defesa da ideia de descentralização, fundada nos preceitos da economia neoclássica, Buchanan e Goetz (1972) entendem a decisão do indivíduo de migrar de uma jurisdição como algo dependente apenas dos custos privados e utilitários de migração, negligenciando, assim, a existência dos custos sociais inerentes a esse fenômeno, como se fossem meras externalidades, incapazes de serem levadas em conta pelos indivíduos no momento da migração, sem contribuírem, portanto, para migrações “ineficientes” (SCHNELLEBACH, 2005).

³¹ Buchanan (1995) compartilha o seu posicionamento, nesse âmbito, com os precursores do neoliberalismo, Milton Friedman e Friedrich Hayek. Consideram os governos como agentes monopolistas, os quais devem ter o seu poder de intervenção limitado pela disciplina do mercado, no qual os governos subnacionais competem pela mobilidade dos cidadãos e dos empresários num contexto liberal (HARMES, 2007).

precursores antecipam-se às críticas, arguindo ser a limitação da autoridade do Estado³², em diferentes níveis, um mecanismo de prevenção do autoritarismo, pois, se o poder estiver em mãos separadas, nenhum ente poderá traçar limitações, por exemplo, à circulação territorial (HARMES, 2007).

A limitação e a descentralização do poder governamental traduzem-se, então, em mecanismos institucionais de preservação da liberdade e do direito à propriedade, constituindo uma combinação “desejável” entre a cobrança de impostos e o fornecimento de bens e serviços públicos. A incorporação, pela política, da lógica competitiva de mercado³³ utiliza, então, o federalismo como forma de atenuar a impossibilidade de “saída” dos agentes envolvidos no chamado “mercado político”, diminuindo, dessa forma, a intensidade da coerção estatal³⁴ (HARMES, 2007). A visão otimista de Buchanan e Tiebout acerca da competição horizontal, como dispositivo atinente à compensação dos possíveis excessos do governo central, compõe, portanto, um desenho federativo dos governos nacionais como forma de preservação das forças de mercado (VOLDEN, 2004).

A apologia à competição interjurisdicional, em convergência analítica com os microfundamentos da *Public Choice* – voltados para a introdução das regras de comportamento individual no contexto da estrutura federativa –, opõe-se ao modelo cooperativo de federação presente no *Welfare State*³⁵. Por essa perspectiva, o Estado deveria, então, estimular a competição interjurisdicional, por ser o federalismo descentralizado uma oportunidade de melhorar as condições de informação e mobilidade (DYE, 1990).

³² A *Advisory Commission on Intergovernmental Relations* (1991) observa a aplicação de métodos econômicos a fenômenos políticos, como uma forma utilizada pela *Public Choice* para identificar falhas de governo, contribuindo, assim, para a ideia de que a competição pode tornar os estados mais responsáveis para com as demandas do cidadão.

³³ A *American Enterprise Institute*, em parecer exarado em 2000, previu a necessidade de manter os estados em regime de competição.

³⁴ Para o federalismo se configurar, efetivamente, como uma saída para indivíduos em empresas, Harmes (2007), afeito aos argumentos de Buchanan (1995), elenca duas premissas: uma de vedação à limitação subnacional do direito de ir e vir; e outra, de descentralização da regulação ambiental, do trabalho e dos tributos. Frente à primeira, sugere uma centralização especificamente voltada para a garantia de proteção à propriedade, à estabilidade econômica e à movimentação individual; quanto à segunda, aduz a necessidade de limitação das políticas nacionais em questões econômicas, sob pena de prejudicar a competitividade dos estados por cidadãos e empresas.

³⁵ O modelo de federalismo cooperativo protagonizado pelo governo central não cabia mais dentro do contexto de crise do *Welfare State*, uma vez que, o Estado, naquele momento, precisava ser “enxuto” para atender aos preceitos de uma lógica privada de atuação pública.

Outro importante teórico, responsável pela abordagem do federalismo com base nos pressupostos da escolha racional, foi Willian Riker, autor da obra *Federalism: Origin, Operation, Significance* (1964), caracterizada pela clara intenção de aplicar a nova metodologia (individualismo metodológico)³⁶ à abordagem da dinâmica federativa. Seus argumentos partem de uma noção do fenômeno federativo como resultado de barganhas institucionais, em que a própria natureza das negociações políticas dificulta o alcance de uma solução equilibrada, tendendo sempre à centralização e, até mesmo, ao unitarismo. Sob essa ótica, a dominação exercida pelo centro colocaria os entes subnacionais à mercê do governo central, sendo tarefa dos políticos racionais evitarem tal ocorrência (FILLIPOV, 2005).

Em meio ao entendimento pela mudança de metodologia na explicação do funcionamento do setor público, Wallace Oates (1990) aparece como um dos principais estudiosos da questão³⁷. Tomando a direção analítica de internalização do aspecto decisional (racionalidade privada) na estrutura estatal, o modelo trazido por Oates e Schwab (1988), embora se afigure enquanto uma derivação da corrente teórica do trabalho de Tiebout (ACIR, 1991), centra-se na mobilidade do capital e não das famílias (KENYON, 1997). Dedicado aos desdobramentos da competição interjurisdicional para a atração de capital, Oates (1990) chega a concluir que se todos os agentes (governos subnacionais) adotarem o mesmo comportamento, a competição passará a ser ineficiente, pois os custos de decisão para a alocação de investimentos privados acabaria

³⁶ O autor se utiliza do individualismo metodológico hayekiano, tomando os fenômenos sociais como derivações das ações individuais e, nesse caso, abstraindo as entidades (agentes) como pessoas, estados e nações. A concepção de federalismo de Riker sugere, diante disso, a criação de incentivos competitivos voltados para a indução à descentralização, considerando, a partir daí, serem os partidos políticos a principal variável interveniente no contexto da instaurada lógica de competição política. A análise de Riker, pode-se dizer, baseia-se completamente nos pressupostos do individualismo metodológico, arguindo ser o federalismo um fenômeno composto, unicamente, por conflitos entre diferentes interesses individuais, razão pela qual as teorias dedicadas ao tema deveriam tratar de explicar os incentivos a que estariam submetidos os indivíduos, uma vez que estes últimos seriam as únicas unidades de análise viáveis para a investigação do fenômeno.

³⁷ Vale registrar que, no curso das mutações internas ocorridas no *mainstream* ao longo dos anos, Oates virá a ponderar alguns dos seus posicionamentos, considerando as “falhas” resultantes da desordenada concessão de incentivos fiscais pelos entes subnacionais. Passará, então, a evidenciar com mais veemência a perversidade e ineficiência de tal falta de regulamentação.

por ser ampliados em todos os territórios (WILSON, 1999).³⁸ Assim, essa perspectiva adverte que, em alguma medida, a centralização na coordenação das políticas pode propiciar uma melhor capacidade de internalização das externalidades interjurisdicionais (OATES, 2005).³⁹

Ferreira (2005) menciona o caso brasileiro de competição entre os estados-membros, os quais buscam atrair investimentos para o seu território, mediante a redução do imposto sobre valor agregado.⁴⁰ Nesse quadro, do ponto de vista do estado que concede o incentivo fiscal e consegue atrair o investimento parece vantajoso, ao menos num plano imediato e individual, pois há um impacto positivo sobre a produção, induzindo o desenvolvimento da atividade econômica e a criação de empregos. Porém, num segundo momento, quando os outros estados começam a adotar o mesmo comportamento, inicia-se um processo de competição destrutiva. Na medida em que a prática da concessão de incentivos se espalha, a sua eficácia desaparece, haja vista o incentivo fiscal perder a sua capacidade de induzir a realocação da produção. Nas fases finais dessa “guerra fiscal”, verifica-se um quadro em que os estados menos desenvolvidos tornam-se incapazes de prover os bens e serviços públicos essenciais, ampliando-se, então, as disparidades regionais. Vale registrar que, quando um processo de competição interjurisdicional chega nesse estágio, as firmas passam a fazer escolhas de localização com base, somente, no mercado e nas condições de produção.

Além do modelo de Oates e Schwab (1988), outro derivado do modelo de Tiebout é o de McGuire (1991), o qual se refere à problemática da “competição destrutiva” por meio do argumento de que os indivíduos teriam uma preferência pela redistribuição e, com base nisso, as jurisdições seriam estimuladas a concederem incentivos para atrair empresas e indivíduos ricos, para, a partir daí, com o consequente aumento de arrecadação, poder reduzir a tributação sobre os mais pobres e melhorar o

³⁸ Vale mencionar que Oates e Schwab (1988) admitem serem os benefícios, ou pontos negativos envolvidos, insuficientes para aproximar o contexto de competição entre jurisdições ao de uma vantagem competitiva de mercado, até pela própria limitação do número de governos subnacionais (KENYON, 1997). Como algumas das principais limitações às formulações de Oates, a bibliografia pertinente menciona o fato de que, numa economia caracterizada por um contexto de incertezas, as empresas, muito possivelmente, detêm mais informações sobre os prováveis impactos dos benefícios do que o próprio governo (KENYON, 1997).

³⁹ Pondera-se, aqui, a possibilidade de um bem público ser oferecido de forma mais eficiente pelo poder central, devido ao ganho de escala constante nessa prestação (SCHNELLEBACH, 2005).

⁴⁰ Os autores mencionam como um forte exemplo da competição entre os estados a disputa por plantas industriais automotivas, em meados da década de 1990.

fornecimento de serviços públicos. O real problema, diante desse quadro, seria o fato de todas as jurisdições comportarem-se de modo a conceder incentivos, o que significaria, inevitavelmente, uma perda da eficiência alocativa em razão da concorrência destrutiva. Para evidenciar tal perda de eficiência, em busca de uma solução ótima, esse autor utiliza-se da analogia com a “teoria dos jogos”, identificando a ação de cada jurisdição a partir do dilema do prisioneiro⁴¹ (KENYON, 1997).

A partir desse instrumental analítico, deduz-se que, assim como no caso original do dilema do prisioneiro, cada Estado tende a oferecer o incentivo fiscal e, nesse caso, tais ações ocorreriam não pela falta de comunicação ou entendimento entre os competidores sobre a natureza do jogo, mas sim pelo fato de os estímulos do próprio jogo conduzirem os Estados a oferecer os incentivos, haja vista a inexistência de um acordo não competitivo, possivelmente implementado por um agente externo.⁴² Assim sendo, como uma espécie de ponderação acerca da concorrência desordenada – inicialmente defendida pela “*Public Choice Theory*” –, a advertência sobre o caráter destrutivo da competição interjurisdicional aparece pela constatação de que a redução individual da tributação se traduziria num jogo de soma negativa para os atores envolvidos, portanto, prejudicial à boa saúde das finanças públicas de todos os jogadores (ACIR, 1991; KENYON, 1997).

Outra questão importante, levantada por Michael Wolkoff (1992), é a de que o governo não possuiria meios para distinguir quais empresas, potencialmente, se deslocariam ou não, pois, nesse caso, tanto as empresas como os Estados estariam sob a égide de um comportamento estratégico, guiando suas ações a partir do cálculo utilitário das possíveis consequências. Esse autor, assim como McGuire, baseia-se na teoria dos jogos, para tentar ilustrar o fenômeno. Para ele, as ações de: a empresa solicitar o subsídio, o Estado concedê-lo e a empresa deixar, ou não, a comunidade, tratam-se de movimentos dependentes de fatores, tais como: se a empresa é potencialmente móvel; o tamanho do subsídio oferecido; os benefícios do investimento da empresa para a cidade;

⁴¹ A partir da teoria dos jogos, McGire (1991) aponta como a primeira e melhor situação aquela configurada quando algum estado, em particular, oferece uma isenção e não tem essa isenção igualada ao outro estado competidor; a segunda melhor situação e, ao mesmo tempo, a estratégia que mais maximiza o bem-estar, de maneira geral, configura-se quando nenhum dos estados oferece incentivo fiscal; o terceiro melhor cenário, por sua vez, é aquele em que ambos os estados oferecem incentivos; e o pior cenário seria a situação em que o estado não oferece o incentivo, mas o seu concorrente (outro estado) o oferece.

⁴² Quanto a possibilidade de um agente externo para coordenar o acordo não competitivo, MCGire (1991) indaga, sugestivamente, se seria ou não o governo federal o incumbido de assumir tal papel.

e os custos políticos, caso a comunidade se recuse a conceder o benefício⁴³. A partir daí, deduz-se que o governo local (ou a comunidade) acaba por conceder benefícios desnecessários a empresas com pouca mobilidade, as quais, em verdade, não migrariam para outras localidades mesmo se não lhes fossem concedido o dito favor fiscal⁴⁴. Essa ponderação introduz o pressuposto de que, embora as empresas saibam se podem reconsiderar a sua realocação para fora da jurisdição, os governos, por outro lado, não dispõem dessa informação (KENYON, 1997).

Das suposições inerentes à *Public Choice Theory*, vale destacar três: 1) a ausência de uma economia de escala no consumo de serviços públicos; 2) a inexistência de externalidades fiscais; e 3) a livre capacidade de migração pelos indivíduos, sem a restrição das escolhas por laços locais de afetividade ou identidade territorial. Tais postulações tentam fazer crer numa concepção acerca da estruturação da dinâmica tributária como se esta fosse resultado não propriamente da autonomia dos governos, mas da mão invisível e seus pressupostos de equilíbrio. Entretanto, críticas⁴⁵ recaem sobre esses pressupostos, no sentido de adequar a análise da dinâmica federativa às demandas do capitalismo contemporâneo, sendo advertida, destarte, a tendência de os serviços públicos se tornarem monopólios naturais, em regime de concorrência destrutiva, mediante a redução da tributação sobre fatores móveis, ou, por outro lado, a possibilidade de as ações de contenção das externalidades culminarem num aumento da taxação sobre esses mesmos fatores móveis, aumentando a geração de receitas, porém, incentivando a migração para outras localidades (BLANKART, 2002).

⁴³ Vale mencionar que, para Wolkoff (1992), é a comunidade quem decide a extensão e natureza do benefício.

⁴⁴ Sobre a aparente irracionalidade, percebida no nível micro, acerca da concessão de incentivos fiscais a agentes com baixa mobilidade, Wolkoff (1992) menciona a possibilidade de compreensão dessas ações como parte de uma estratégia de subsídios mais geral para todas as firmas, consubstanciadas a partir de duas explicações básicas de cunhos político e organizacional: a primeira aduz a possibilidade de os benefícios simbólicos de um programa de desenvolvimento serem mais benéficos do que o próprio investimento em si; e a segunda, por sua vez, aponta o fato de os agentes públicos do governo serem responsáveis pelo crescimento e desenvolvimento econômico, porém, não recaindo sobre eles, na sua percepção, as consequências orçamentárias de tais ações no cerne das jurisdições, principalmente diante da dificuldade de mensuração dos impactos de um dado programa de custos. Assim, as duas explicações do autor se destinam a fortalecer o argumento de que algo considerado racional, do ponto de vista oficial econômico, pode trazer prejuízo do ponto de vista da comunidade, em sentido amplo.

⁴⁵ Blankart (2002) elenca fatores que vão de encontro aos pressupostos da *Public Choice*, principalmente, no que diz respeito à noção de indivíduo atomizado, adotada por essa escola. Enumera, nesse sentido: os custos de movimento; a utilidade derivada da rede de amigos e de familiares de cada indivíduo; as amenidades ambientais; a produtividade derivada das atividades profissionais; e o número limitado de pacotes de serviços alternativos.

Conforme se pode perceber, com o passar do tempo, estudos vieram a relativizar a visão otimista de Tiebout e Buchanan sobre as vantagens da competição interjurisdicional enquanto mecanismo de contenção dos excessos do governo central. Trabalhos empíricos⁴⁶ passaram, então, a encontrar ineficiências na descentralização proposta pelo federalismo competitivo, dadas as dificuldades impostas ao governo central para articular a política econômica (VOLDEN, 2004). Embora não se tenha deixado de reconhecer o salto representado pela teoria de Tiebout, a concepção de uma dinâmica federativa, baseada na lógica dos mercados competitivos, regulados pela mão invisível, passa a ser questionada. Os pressupostos de que cada indivíduo seria guiado pelas matrizes da informação perfeita e do baixo custo de deslocamento, fazendo, assim, uma escolha “eficiente” de onde residir, começam a cair por terra (SCHNELLEBACH, 2005).

As críticas direcionadas à *Public Choice Theory* acabaram por evidenciar duas limitações internas ao seu escopo: a primeira, consiste na valorização não qualificada da descentralização, responsável pelo estímulo a uma série de forças centrífugas, abrindo mão do papel coordenador do governo central e comprometendo, desse modo, a eficiência alocativa do sistema federativo; a segunda, consubstanciada na restrição do papel do Estado, sob o pretexto de eliminar os riscos de limitação das liberdades individuais pelo Leviatã, não considera, entretanto, que os próprios governos subnacionais passariam a exercer monopólio em suas respectivas jurisdições (AFFONSO, 2003).

Diante desse quadro, as sugestões da literatura pertinente proliferaram-se no sentido de evidenciar a necessidade de uma instituição central reguladora, como forma de evitar os desperdícios da concorrência destrutiva (WILSON, 1999). Esse modelo de regulação – ainda que mantida a autonomia e os pressupostos da competição fiscal –

⁴⁶ Ao mencionar os trabalhos empíricos denunciadores dos efeitos negativos, ou mistos, da descentralização competitiva, sobre a condição fiscal de um país ou sua inflação, Volden (2004) elenca: Jonathan Rodden, "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World," *American Journal of Political Science* 46 (July 2002): 670-687; Daniel Treisman, "Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity?" *American Political Science Review* 94 (December 2000): 837-857; Erik Wibbels, "Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance," *American Journal of Political Science* 44 (October 2000): 687-702. For evidence of the link between federalism and fiscal decentralization see Maria Escobar-Lemmon, "Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America," *Publics: The Journal of Federalism* 31 (Fall 2001): 23-41.

seria responsável por internalizar as externalidades⁴⁷ e conter o surgimento de elementos anticompetitivos⁴⁸, como, por exemplo, o poder de monopólio. Dessa forma, prega-se a centralização do poder apenas no âmbito da regulamentação, mantendo-se, entretanto, descentralizado o fornecimento da maioria dos serviços e bens públicos⁴⁹ (BLANKART, 2002).

Prova da relativização dos pressupostos da *Public Choice* é o entendimento de OATES (2005), ao observar que, num cenário de mercados bem desenvolvidos, caberia a descentralização do sistema político, baseado numa concorrência saudável, entretanto, em países de economia em desenvolvimento, seria necessária a instalação de restrições constitucionais, tendentes a manter um orçamento público equilibrado, seguida de uma limitação à emissão de títulos da dívida pública e uma lei de falência para os entes públicos.

Sem ser possível atestar, num plano ideal, se a descentralização é boa ou má, dada a diversidade de parâmetros para o julgamento sobre a eficiência de um sistema competitivo ou cooperativo (ACIR, 1991; FELD, 2003), teóricos chegam a concluir que, se o governo central está se “comportando mal”, a descentralização pode vir a ser uma restrição benéfica, porém, se está “comportando-se bem”, a descentralização competitiva limita o alcance das suas ações (VOLDEN, 2004). Nesse caso, considerando a abordagem das consequências da estrutura governamental descentralizada, a centralização justifica-se se o governo e a finalidade da competição voltam-se para corrigir as falhas de mercado, contudo, se ocorre falhas de governo – por causa da insuficiência da competição política ou de grupos de interesse articulados –, a competição pode ser benéfica, pois constrange as ações estatais eventualmente restritivas da liberdade individual e de comércio. O que não se pode, sob essa perspectiva, é descartar a possibilidade de o governo central prover diferentes bens e

⁴⁷ As externalidades fiscais, consideradas a partir do modelo de Tiebout, são verificadas, por exemplo, quando uma região diminui o imposto sobre capital móvel às custas de outras regiões, porém, sem que isso repercuta, na prática, proporcionalmente, no deslocamento das empresas ou dos indivíduos (WILSON, 1999).

⁴⁸ Na concepção dos próprios Tiebout e Oates, a competição tributária, para ser eficiente, conta com a aplicação dos resultados tributários convertidos em benefícios para a população local, pois, se as taxas não se convertem em benefícios diretos aos indivíduos, contribui-se para uma localização ineficiente destes (GOLDSPEED, 1998).

⁴⁹ Blankart (2002) chega a mencionar a existência de uma desregulamentação, de um lado, e re-regulamentação, do outro.

serviços públicos, atendendo as preferências regionais e internalizando, efetivamente, as externalidades surgidas (FELD, 2003).

Sem abandonar a prerrogativa de fazer do desenho federativo dos governos subnacionais um instrumento de preservação das forças de mercado (VOLDEN, 2004), as mutações no horizonte teórico dos pertinentes estudos se darão em meio a uma atmosfera em que já são conhecidos os efeitos danosos da competição tributária desordenada e aponta-se a necessidade de regulação – em alguma medida – do mercado, como mecanismo de garantia da eficiência alocativa.⁵⁰ Os maiores desafios passam, então, a gravitar em torno da conciliação entre a competição tributária sem, no entanto, sacrificar o nível de bem-estar, ou seja, sanar os aspectos destrutivos da competição, conservando os benefícios trazidos pela descentralização (FERREIRA, 2005). Essa percepção das disfunções e das possibilidades, diante do modelo trazido pela *Public Choice*, virá ensejar a proeminência, no âmbito dos estudos federativos, da escola subsequente, qual seja, a *New Institutional Economics*, emergente em um período caracterizado, em linhas gerais, pela necessidade da realização de ajustes macroeconômicos em diversos países do mundo, como forma de conter os efeitos das externalidades negativas.

2.1.2. A Globalização e os Arranjos Institucionais: a Persistência dos Microfundamentos

Embora não se possa traçar uma delimitação precisa sobre o momento de transição entre as escolas de pensamento, no decorrer das décadas de 1980 e 1990 foi possível identificar uma progressiva passagem da *Public Choice Theory* para a *New Institutional Economics*, que, desde então, assumiu um papel central no âmbito da economia do setor público e, por conseguinte, nos estudos sobre a dinâmica federativa. Essa transição aparece como um sintoma das reformas de Estado, de inspiração neoliberal, as quais pregavam a necessidade de um “ajuste” macroeconômico, como forma de garantir o bom funcionamento dos mercados. Tal como a *Public Choice Theory*, essa última escola afigura-se como derivação da economia neoclássica, porém,

⁵⁰ Segundo Banklart (2002), o problema abraçado pela *Public Choice* não é a proteção dos governos quanto à competição excessiva, mas a promoção da eficiência alocativa, por meio da regulação da concorrência entre governos.

questionando – principalmente a partir da década de 1990 – o papel dominante atribuído ao mercado pela ortodoxia, propondo, dessa forma, a constituição de um desenho institucional capaz de superar a confrontação estéril entre Estado e mercado (AFFONSO, 2003; HARRIS HUNTER & LEWIS, 1995).

Enquanto a *Public Choice* centrava seus argumentos em justificar a “desconstrução” do Estado, o que, no âmbito federativo, refletia-se num combate ao exercício de coordenação pelo governo central e delegação de tal tarefa ao livre mercado, em regime de concorrência, a *New Institutional Economics* caminhou em direção um pouco distinta. Em citação de Wiesner (1993), Affonso (2003) discorre:

A teoria econômica neo-institucionalista, por sua vez, centra seu foco analítico nas instituições e em seu funcionamento (definido [...] a partir da ótica do individualismo metodológico). Entende que os ‘mercados livres’ constituem uma instituição forjada com a participação crucial do Estado. Assim, dirige suas atenções ao ‘desenho’ de reformas capazes de ‘instituir’ ‘mercados livres’, bem como reestruturar o próprio Estado, tornando, ele próprio, ‘eficiente’ a partir da constituição de mecanismos de incentivos à concorrência intra e intergovernamental (AFFONSO, 2003, p. 78-79).

Em meio às transformações inerentes ao processo de reestruturação produtiva global – engendrado pela mundialização do capital e requalificação do poder regulatório dos Estados nacionais –, a ampliação da mobilidade espacial do capital financeiro, das empresas e, até mesmo, das pessoas físicas, passou a significar um severo comprometimento das bases tributárias, haja vista estarem os Estados mais sujeitos à possibilidade de migração para territórios de baixa tributação ou paraísos fiscais (GRAY, 1999; TAVARES, 2004).⁵¹ Nesse contexto, sobreveio a percepção de que o ajuste liberal havia ido longe demais, comprometendo, em alguma medida, até os próprios fundamentos da economia de mercado, que contam com o Estado, em última instância, enquanto base de apoio social e político. A fragilidade institucional a que

⁵¹ Vale mencionar o fato de que, nesse contexto, boa parte dos bancos centrais não possuía reservas para manter a estipulação de uma dada taxa de câmbio, diante das oscilações do mercado (GRAY, 1999; TAVARES, 2004).

foram submetidos os Estados⁵², no decorrer das décadas de 1980 e 1990 – consideradas as suas especificidades históricas e os respectivos graus de desenvolvimento –, fez com que eles se tornassem incapazes de proporcionar um nível mínimo de estabilidade e de segurança, necessário ao desenvolvimento dos mercados, ensejando, a partir de então, uma reconsideração interna do próprio *mainstream*, no sentido de sanar tais debilidades. A direção apontada nesse sentido passava, então, pela reavaliação do papel do Estado e constituição de mecanismos institucionais voltados para recuperação da sua capacidade regulatória, sem, no entanto, permitir uma atuação diretamente interventiva (AFFONSO, 2003).

Concomitantemente ao enfraquecimento do Estado-nação, faziam-se proeminentes as organizações internacionais, as quais tomaram para si a tarefa de traçar um corpo de princípios e recomendações voltados para a reconstituição da capacidade de ação do Estado, porém, desta vez, conciliando a articulação das ações coletivas ao imperativo da “eficiência”. Um dos documentos que melhor caracteriza esse tipo de prescrição é o relatório anual, de 1997, publicado pelo Banco Mundial, “*World Development Report: the state in a changing world*”, o qual, declaradamente fincado na perspectiva neoinstitucionalista, prega o revigoramento do poder estatal, por meio da extirpação da corrupção e aumento da eficiência do setor público. O documento prevê a implementação dessas ações mediante um ganho de participação do cidadão no controle dos atos públicos⁵³ e da constituição de normas de direito público transparentes, capazes de viabilizarem o controle recíproco e o autocontrole⁵⁴ dos poderes instituídos (executivo, legislativo e judiciário) (WORLD BANK, 1997).

⁵² Por procurar manter a relação entre os custos de provisão dos bens e serviços públicos e o número de indivíduos habitantes de um dado local, o modelo de Tiebout tenderia a entrar em colapso numa economia globalizada (SCHNELLEBACH, 2005), haja vista a consideração de que os entes subnacionais teriam de cooperar para ganharem competitividade no mercado global (ACIR, 1991). Contudo, sem deixar de reconhecer as limitações históricas incidentes sobre o modelo de Tiebout, Jean-Luc Migue (1996) ressalta a perda da capacidade regulatória, por parte dos governos nacionais, razão pela qual o dito modelo voltaria a ser utilizado, desta vez, em escala global. Assim, enfraquecido o poder de monopólio dos Estados nacionais, a livre circulação de recursos permitiria aos proprietários empresários afastarem-se da tributação excessiva, estendendo-se, portanto, as características de uma estrutura federativa competitiva à economia internacional. A esse respeito, mencionam Blankart (2002) e Wilson (1999) a presunção do modelo de Tiebout na articulação federativa existente na União Européia.

⁵³ O sugerido monitoramento das ações públicas poderia ser feito, então, tanto por cidadãos como por instituições formais, incumbidas de tal propósito (WORLD BANK, 1997).

⁵⁴ Propõe-se, nesse sentido, uma redução da discricionariedade, até então, muito presente na ação das autoridades públicas (WORLD BANK, 1997).

Mais recentemente, outro relatório emitido pelo Banco Mundial, em 1999/2000, segue na demonstração das ditas preocupações, abordando de forma mais específica a questão dos riscos inerentes ao processo de descentralização desordenada. O texto pondera não ser a descentralização, em si, boa ou má, haja vista a necessidade de se observar a realidade política de cada país, não se podendo, dessa forma, importar modelos originados em contextos diversos, caracterizados por outras tradições políticas, marcos regulatórios ou direitos sobre a propriedade. Nesse sentido, aos países em desenvolvimento, o Banco Mundial direciona advertência dos riscos inerentes à descentralização, evidenciando, para tanto, as más consequências verificadas desde meados da década de 1980. Sugere, diante disso, um aperfeiçoamento das instituições administrativas, como medida de fundamental importância para o desenvolvimento de um processo de descentralização que não perca de vista a articulação de uma política fiscal única⁵⁵ (WORLD BANK, 2000).

Mesmo reconhecendo os entes subnacionais como mais próximos das demandas sociais e, por conseguinte, mais capazes de engendrar uma política eficiente de fornecimento de bens e serviços públicos, o dito relatório enfatiza a relevância do papel de regulação e fiscalização a ser exercido pelo governo central, arguindo a sua necessidade em termos de manutenção de um padrão nacional de atuação estatal. A diminuição dessa necessidade só viria a ocorrer com o passar do tempo, nesse entendimento, mediante a consolidação de uma imprensa livre e da melhoria do acesso à informação, de modo a propiciar um eficaz monitoramento, por grupos locais, do desempenho dos governos subnacionais (WORLD BANK, 2000).

Em referência, especificamente, ao caso brasileiro, o relatório menciona as dificuldades enfrentadas pelo país, ao final da década de 1980, para gerir um processo coordenado de descentralização, em plena instauração da transição democrática. Diante disso, confirma três das recomendações institucionais feitas, genericamente, aos países em desenvolvimento, quais sejam: a descentralização das receitas deve corresponder à descentralização dos gastos; o governo central deve manter uma forte restrição orçamentária sobre os entes subnacionais⁵⁶; e a estruturação das normas constitucionais, principalmente as eleitorais, deve estar composta de modo a garantir a implementação

⁵⁵ A esse respeito, o dito relatório menciona a delegação de competência como fator tendente a afetar a estabilidade política, repercutindo, por conseguinte, no fornecimento de bens e serviços públicos e na estabilidade macroeconômica, de um modo geral.

⁵⁶ Sobre esse ponto, é enfatizada a crise das dívidas estaduais.

das duas primeiras medidas. Sugeriu-se, então, dentre outros, a estipulação de uma restrição constitucional consubstanciada na limitação da capacidade da União de conceder novos empréstimos a estados-membros endividados (WORLD BANK, 2000).⁵⁷

Conforme se pode depreender das recomendações constantes nos relatórios do Banco Mundial, os pressupostos da *Public Choice Theory* foram, de algum modo, flexibilizados, pois, em se considerando a existência de mercados imperfeitos e da informação imperfeita⁵⁸, naturalmente, não se poderia deixar de levar em conta o fato de a ação de um dado agente individual causar externalidades sobre a ação dos demais. Não se pode dizer, entretanto, que a constituição de um ordenamento jurídico, tendente a minimizar as externalidades relativas aos desvios de cooperação e as divergências de estratégia entre os atores, sinaliza um abandono dos preceitos do individualismo metodológico, pois, embora se passe a considerar a possibilidade de uma lógica cooperativa trazer soluções mais eficientes, esta não se desgarra da ideia de maximização e, tampouco, de tomar a ação coletiva como proveniente de um somatório das preferências individuais.

A articulação da dinâmica federativa, por meio do revigoramento do papel do governo central, continuou seguindo, portanto, uma lógica de abordagem baseada nas expectativas racionais dos atores envolvidos. Isso se reflete, no âmbito das relações intergovernamentais, como uma ponderação acerca da competição tributária, haja vista não ser mais a “concorrência” tida como algo, sempre, eficiente, ou seja, enquanto um valor intrínseco a ser defendido, tal como se verificava na *Public Choice*. Constatou-se, então, que os efeitos causados pela rivalidade tributária acabavam por contribuir para drenar as finanças públicas, inviabilizando a promoção do bem-estar social por parte do Estado, haja vista a diminuição dos recursos previdenciários e o aumento da tributação sobre o trabalho, causados pela disputa entre governos por atração do capital volátil e industrial (GRAY, 1999). A competição entre os entes subnacionais, em regime de

⁵⁷ Vale registrar que, em 04 de maio de 2000, foi publicada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101), destinada ao controle orçamentário dos estados e municípios.

⁵⁸ Com a vitória do capitalismo, nos anos 1980 e 1990 – tanto no âmbito geopolítico como ideológico –, grande parte dos problemas do *mainstream* passou a ser considerada endógena, não sendo mais crucial, portanto, a demonstração formal de uma eficiência ótima. Flexibilizam-se então alguns supostos axiomáticos da teoria hegemônica, derrubando-se as hipóteses de mercado perfeito e de informação simétrica (AFFONSO, 2003).

mercado, deveria, então, ser atenuada, considerando-se, também, outras dimensões, além de, unicamente, a maximização de “lucros” pelos agentes.

A *New Institutional Economics*, embora mantenha consigo a noção de que a competição tributária interjurisdicional traz ganhos de eficiência para o setor público, adverte estarem tais benefícios condicionados à constituição de um arranjo institucional apropriado, capaz de manter a “concorrência”, entre os governos subnacionais, dentro dos parâmetros de uma “competição saudável”, coibindo, para tanto, o surgimento de práticas e de instrumentos possivelmente nocivos ao entorno sistêmico das relações intergovernamentais. Assim, em contrariedade à analogia estabelecida entre a concorrência intergovernamental e à lógica dos mercados competitivos, desenvolvida por atores privados, a *New Institutional Economics* reage, criticamente, à “canonização” da competição tributária, enquanto postulado, invariavelmente, promotor da eficiência no setor público (AFFONSO, 2003). Instaure-se, nesse contexto, um processo de redefinição das relações intergovernamentais a partir do qual o governo central figura como articulador, regulador e avalista dos arranjos institucionais – dentre os quais, o federativo –, delineados de forma “adequada” a garantir o bom funcionamento da dinâmica concorrencial. Num cenário marcado pela necessidade de fortalecimento das instituições, os esforços deixam de centrar-se na preponderância das “falhas de mercado” ou das “falhas de Estado”, edificando-se o que se pode chamar de “**federalismo institucional**”, caracterizado enquanto um arranjo capaz de assegurar o cumprimento dos, então proeminentes, compromissos de ajuste macroeconômico (OLIVEIRA, 2007).

Em meio a esse contexto de redefinição do papel do Estado, os desdobramentos na esfera subnacional convertem-se em prescrições de restrição financeiro-orçamentária, tendentes a constituírem institucionalidades adequadas ao capitalismo financeirizado. As reformas institucionais passam a propor, então, o alinhamento dos governos subnacionais a uma disciplina fiscal conhecida como de restrição orçamentária

forte, a *Hard Budget Constraint* (HBC)⁵⁹, concebida, nesse caso, enquanto um mecanismo de conciliação entre as restrições impostas a esses governos e a descentralização fiscal e política. O redesenho institucional proposto pela HBC assenta-se na noção de *accountability*, visando garantir a responsabilização das esferas subnacionais por eventual indisciplina fiscal, sem que, no entanto, para isso, tenha o governo central de incidir em altos custos financeiros, reputacionais e políticos, por não socorrer as demais unidades. Quanto aos custos financeiros, sugere-se a limitação do peso da dívida subnacional na composição das instituições correlatas; para os custos reputacionais, propõe-se uma desvinculação constitucional/legal dos empréstimos subnacionais à responsabilidade do governo central; e, por fim, no pertinente aos custos políticos, entende-se pela centralização dos serviços essenciais, o que evitaria possíveis pressões sobre o governo central em contextos determinados. Sob essa perspectiva, os detentores dos ativos dessas esferas deveriam arcar com o ônus do ajuste e não o governo central (VARGAS, 2006).

Como alternativa teórica para a ilustração de tal fenômeno, Oates (2005), recupera, também, a utilização da “teoria dos jogos”⁶⁰, sugerindo, em citação de Inman (2003), uma analogia com o dilema do prisioneiro, na qual o governo central deveria afirmar a impossibilidade de resgate da dívida de qualquer dos entes subnacionais, para que, a partir de então, estes últimos viessem a avaliar a viabilidade dessa pretensão e,

⁵⁹ Inicialmente proposto por Konrai (1986), esse modelo de disciplina fiscal foi apresentado em cotejo com o *Soft Budget Constraint* (SBC), o qual, em oposição ao HBC, caracterizava-se por prever uma restrição orçamentária mais suave. Em conceituação da *Hard Budget Constraint*, em citação de Konrai (2004), Vargas (2006, p. 58-59) preleciona: “Pode-se resumir as noções SBC e HBC, numa leitura Neoinstitucionalista, a duas institucionalidades que embutem, cada uma, determinados estímulos e penalidades aos agentes que nela se inserem, levando a comportamentos que promovem ou reduzem os riscos da atividade econômica, interferindo nos elementos de alocação e seleção providos pelo mercado. Utiliza os recursos teóricos da Organização Industrial, em especial a idéia de Agente/Principal, considerando como Principal os detentores de crédito, e como Agente os tomadores. [...] Em outras palavras, esse tratamento lógico das noções de SBC e HBC analisa o comportamento predominante das organizações de suporte financeiro (Principal), se não cobrirão, cobrirão em parte ou no todo o déficit de determinada entidade tomadora (Agente), resolvendo suas necessidades financeiras, quebrando os limites dados pela restrição orçamentária dessa última. O SBC retrataria a situação na qual o Principal não tem habilidade em se comprometer a não conceder crédito adicional ao Agente para além de sua restrição orçamentária, após já ter provido financiamento inicial. O Principal não consegue tornar crível as suas declarações de que não refinanciará o Agente em caso de default. Tal comportamento, por outro lado, induz o Agente a incorrer em déficits, podendo levar, posteriormente, às situações de renegociações de dívida (bail outs). Por contraposição, no outro extremo, teríamos o HBC, situação na qual o comportamento dos agentes é a manutenção do compromisso dinâmico previamente assumido”.

⁶⁰ Ao exemplificar trabalhos que utilizam a “teoria dos jogos” para a elucidação dos fenômenos federativos, nesse âmbito, Oates (2005) cita: Goodspeed, 2002; Rodden, Eskeland e Litvack, 2003; e Inman, 2003.

em seguida, tomar suas decisões orçamentárias. Diante desse quadro, a depender das circunstâncias específicas, os agentes locais, tomadores de decisão, podem crer, ou não, na veracidade da afirmação do governo central e, com base nisso, proceder ao acordo com a expectativa de que terão seus déficits fiscais resgatados. A fase final do jogo envolve a ação do governo central, que pode decidir, ou não, pelo socorro às autoridades públicas locais. Valendo registrar que, sob condições razoáveis e excepcionais, o governo central pode decidir pela concessão do alívio fiscal, ao invés de honrar seu compromisso inicial de se abster de salvar os governos locais. Contudo, tal comportamento, em regra, se configuraria enquanto perverso ao bom funcionamento do sistema de restrição orçamentária forte. Sob esse entendimento, a solução para o problema envolve uma profunda reforma nas instituições políticas e fiscais de modo a alterar a estrutura dos incentivos para a tomada de decisões orçamentárias.

Em ocasião de competição interjurisdicional voltada para a atração de capital móvel, Qian e Roland (1998, apud OATES, 2005) entendem haver um incentivo à implementação de restrições orçamentárias fortes, uma vez que, o governo central se veria desestimulado a implementar o resgate de débitos fiscais referentes a entes federativos que estariam abrindo mão de parte de suas receitas próprias. Nesses termos, elevam-se os custos de oportunidade de os governos subnacionais beneficiarem empresas ineficientes.

O redesenho institucional, então vivido pelo *mainstream*, afina-se à concepção de que os elementos definidores do federalismo, enquanto forma organizatória de Estado, não incluem como necessária a possibilidade de os entes subnacionais participarem da tomada de decisão pelo governo central. Nesse esteio, as relações intergovernamentais passam a se pautar em quatro elementos básicos: 1) a atribuição aos governos locais de uma espécie de “autonomia programática”, ou seja, o poder de decisão para apenas alguns subconjuntos da política econômica; 2) a aplicação de forte restrição orçamentária (HBC), com impedimento de acesso ilimitado a crédito, porém, com financiamento de despesas a partir de receitas originárias, em parte, de outro ente; 3) a preservação do mercado comum, não se podendo impor barreiras ao livre fluxo de bens, capital e trabalho; e 4) a consolidação de um sistema, razoavelmente, institucionalizado, a fim de que o governo não possa modificá-lo aleatoriamente (SORENS, 2010).

Conforme se pode perceber, embora evidentes os prejuízos causados pela competição interjurisdicional, em meio a um regime de descentralização desregulamentada, a competitividade foi mantida como elemento salutar à promoção da eficiência do setor público, desde que, por certo, acompanhada de mecanismos institucionais de contenção dos comportamentos predatórios. Destarte, não se pode deixar de mencionar que, com o advento da globalização e da mobilidade internacional dos recursos, tornou-se cada vez mais difícil medir, empiricamente, as consequências dessa forma de competição, pois, uma vez traçada em escala global, seus determinantes passam a girar em torno dos sistemas tributários nacionais, de um modo geral (ACIR, 1991; GOLDSPEED, 1998).

A dificuldade de mensuração dos efeitos da competição tributária ocorre por, dentre outros fatores: 1) o sistema ser complexo com tendência a não transparência sobre os seus determinantes; 2) existir uma variedade de fatores, para além dos impostos, tais como, fatores locais; 3) haver uma dificuldade de informação acerca dos benefícios derivados dos gastos públicos, não sendo possível saber se a concorrência é boa ou ruim; e 4) coexistirem várias políticas públicas no mesmo sentido, inviabilizando qualquer tentativa de delimitação isoladora dos efeitos da concorrência fiscal (GOLDSPEED, 1998).

As controvérsias sobre como mensurar a competitividade do Estado passam também, desse modo, sobre os parâmetros utilizados pelas empresas para decidir onde alocar seus investimentos. Vale mencionar, portanto, fatores como: o maior peso atribuído aos impostos que mais afetam a linha da empresa; a proporção do impacto dos impostos sobre a rentabilidade prevista e sobre o investimento marginal do negócio; a avaliação da carga tributária incidente, de modo a justificar, ou não, a instalação num dado território, por um longo período de tempo; e a delimitação dos impostos pagos a todos os níveis de governo, ponderando-se como tais impostos afetam os níveis de lucro do negócio. Diante disso, faz-se necessária a realização de mais estudos sobre a efetiva carga tributária incidente sobre os empreendimentos, considerando o ramo de sua atividade e o território específico onde aloca seus investimentos, para, a partir de então, ser possível a percepção de qual a real importância da competição interjurisdicional para os negócios privados. Pode-se falar, assim, na necessidade de inclusão de itens não

tributários na análise do contexto, como forma de superar as dificuldades⁶¹ encontradas pelas pesquisas dedicadas ao tema (KENYON, 1997).

Como a literatura pertinente oferece poucas evidências sobre ganhos e perdas da competição interjurisdicional, num panorama globalizado, cresce a necessidade de estudos empíricos tendentes a suprir essa fundamental lacuna teórica. Assim sendo, tendo em vista a ausência de inferências conclusivas nesse sentido, propõe-se evitar medidas extremas na condução do processo, seja para coibir ou mesmo aprofundar a difusão da concorrência entre os entes. Enquanto isso, resta a percepção de que o aumento da mobilidade dos fatores de produção e dos fluxos de comércio trazem consigo uma pressão pela harmonização das políticas internas – inclusive a tributária – aos padrões estabelecidos internacionalmente⁶² (FERREIRA et al., 2005).

O Quadro 1 - Sintetiza os principais fundamentos das escolas aqui percorridas.

	Welfare State (1950/1960)	Public Choice (1970/1980)	New Institutional Economics (1990)
Contexto Histórico	- Pós-Guerra - Reestruturação econômica	- Crise do <i>Welfare State</i> - Reformas liberais	- Reestruturação produtiva global - Fragilidade institucional
Modelo de Federalismo	“Cooperativo”	“Competitivo”	“Institucional”
Relação entre Estado e Mercado	“Falhas de mercado”	“Falhas de Estado”	“Arranjos público-privados”
Fundamentos Teóricos do Federalismo	- Ferramenta exógena de alocação de recursos - Articulação eficiente pelo poder central - Externalidade do Estado	- Ferramenta de promoção da eficiência econômica estatal - Descentralização competitiva - Incorporação da racionalidade econômica	- Ferramenta de ajuste macroeconômico - Recentralização institucional - Flexibilização das ortodoxias

⁶¹ Como caminho para a superação de tais dificuldades, Kenyon (1997) sugere uma concentração dos esforços nos desincentivos reais à competição interjurisdicional, indo além dos simplismos inerentes à noção de competição tributária.

⁶² Os autores não deixam de ressaltar a possibilidade de a homogeneização das práticas, por parte do governo central, vir a induzir as unidades subnacionais a assumirem a tarefa de atrair investimentos estrangeiros, diretamente. Não se descarta, portanto, a hipótese de os governos descentralizados passarem a competir entre si, no mercado mundial, ignorando a capacidade regulatória dos governos centrais, negociando diretamente com as empresas multinacionais. Esse movimento, fatalmente, tenderia a aumentar as disparidades regionais (FERREIRA et al., 2005).

Pressupostos	- Percepção do contexto como um agregado de racionalidades individuais (individualismo metodológico) - eficiência e maximização	- Percepção do contexto como um agregado de racionalidades individuais (individualismo metodológico) - eficiência e maximização	- Percepção do contexto como um agregado de racionalidades individuais (individualismo metodológico) - eficiência e maximização
---------------------	--	--	--

Fonte: O autor.

2.2. OS LIMITES ONTOLÓGICOS DO INDIVIDUALISMO METODOLÓGICO E A NOÇÃO DE “TOTALIDADE CONCRETA”

Uma vez percorridas as principais abordagens da competição interjurisdicional, consoante a proeminência histórica dos seus postulados, o presente capítulo segue estruturado em quatro seções: a primeira dedica-se à constatação da hegemonia e insuficiência do individualismo metodológico neoclássico, enquanto pressuposto analítico da dinâmica federativa; a segunda, por sua vez, procura identificar os desdobramentos desse individualismo metodológico no cerne da *Public Choice* e na *New Institutional Economics*, passando, primordial e respectivamente, pelos trabalhos dos seus principais expoentes, James Buchanan e Douglas North, privilegiando, nessa ocasião, o tratamento dado ao contexto de elaboração constitucional⁶³; a terceira seção volta-se para um breve apontamento sobre as limitações do individualismo metodológico neoclássico, evidenciando tratarem-se não apenas de uma questão metodológica, mas sim de uma problemática de resolução ontológica; a quarta, por fim, com base nos alicerces fornecidos pela ontologia crítica, propõe a noção de “totalidade concreta” como postulado heurístico de investigação do objeto deste trabalho.

⁶³ Sendo que o objeto da presente pesquisa consiste num momento de elaboração de um dispositivo constitucional (unificação da legislação do ICMS), a dita seção concentra esforços em explanar abordagem dos mencionados autores sobre o momento de composição das normas sociais.

2.2.1. A Inadequação do Individualismo Metodológico ao Fenômeno Federativo

Conforme se pode perceber pelos tópicos anteriores, as principais abordagens da competição interjurisdicional fundamentam-se nos alicerces metodológicos da teoria neoclássica. As escolas de pensamento da economia do setor público, voltadas para o estudo da dinâmica federativa (*Welfare Economics*, *Public Choice* e *New Institutional Economics*) guiam-se pelos pressupostos do individualismo metodológico, tomando os atores envolvidos como elementos, originariamente, isolados, cuja ação é, predominantemente, voltada para maximização racional do seu autointeresse. Negligencia-se, desse modo, a existência de uma estrutura macrossocial, cuja essência vai além da mera agregação das racionalidades individuais. Por essa perspectiva, não há uma percepção dos movimentos, componentes das relações entre as jurisdições, enquanto fração de uma totalidade concreta, ou seja, não se considera o quanto o movimento das macroestruturas sociais condiciona a forma de ser dessas particularidades e é, também, por sua vez, condicionada por elas.

A tomada da noção de indivíduo como célula primeira de análise e explicação dos fenômenos macrossociais conduz a um inevitável reducionismo sobre os determinantes do fenômeno, o que, na opinião de Affonso (2003), culmina por inviabilizar a efetiva compreensão da natureza específica do objeto “federalismo” e do “Estado federal”, uma vez que a abordagem teórica desse tema supõe tratar de realidades heterogêneas, em diferentes dimensões⁶⁴:

O individualismo metodológico restringe – senão impede – a *mainstream theory* de captar as dimensões centrais da problemática do federalismo, uma vez que este constitui, por excelência, um fenômeno atinente à dinâmica de ‘sujeitos coletivos’ e não ao mero ‘somatório’ de preferências de indivíduos isolados. [...] é inescapável que a pactuação federativa é mediada por identidades coletivas, as quais se expressam através da territorialidade. Ao mesmo tempo, a assunção pelas teorias hegemônicas de uma racionalidade unidimensional e de uma motivação individual univocamente orientada (a ‘racionalidade maximizadora’) colide frontalmente com a multiplicidade de motivações e interesses cuja conciliação constitui, precisamente, a razão de ser do federalismo (AFFONSO, 2003, p. 201-202).

A inadequação do fenômeno “federalismo” aos pressupostos do individualismo metodológico tem origem na tentativa de concebê-lo enquanto mero mecanismo de

⁶⁴ Em alusão às diferentes dimensões, o autor menciona as: econômica, social, política, étnica, religiosa etc.

alocação do poder político sob uma perspectiva monista de maximização. Em realidade, a essência desse objeto manifesta-se na incorporação da diversidade das identidades individuais e coletivas, assim como da pluralidade de racionalidades, de forma concatenada, ou seja, considerando as suas diferenças, mas, ao mesmo tempo, concebendo-o enquanto um todo dinâmico, composto por uma heterogeneidade de elementos e relações (THÉRET, 1995; 2004). Assim, as dificuldades de percepção e de consolidação dos arranjos federativos ampliam-se na medida em que se enfraquecem as noções de identidade coletiva em relação ao fenômeno (FIORI, 1995).

Especificamente no que tange à competição interjurisdicional, os entes federativos são tidos, por essa perspectiva, como se fossem, propriamente, agentes racionais maximizadores, atuantes numa espécie de “jogo”, cuja determinação do resultado depende, unicamente, da soma das ações e dos comportamentos dos agentes envolvidos. Diante disso, sendo os membros do sistema federativo considerados agentes egoístas, o contexto predominante na relação entre eles é de desconfiança e de incerteza, de modo que as próprias “regras do jogo” e a suposta natureza dos agentes dificultam a implementação de uma postura cooperativa entre eles. O pacto federativo, expresso por meio da Constituição Federal, passa a ser concebido, então, como uma espécie de “contrato”, capaz de reduzir o nível de incerteza do ambiente, possibilitando, de certo modo, a consecução de ações cooperativas e reduzindo a assimetria entre os agentes envolvidos, percebendo a dinâmica de funcionamento deles a partir de uma forma única de racionalidade (ABRUCIO et al., 1999; VARSANO, 1997).

Sem considerar a dinâmica federativa enquanto fenômeno imerso numa totalidade de determinações e de relações diversas, o individualismo metodológico neoclássico mostra-se incapaz de apreender a essência desse fenômeno, haja vista negligenciar os macrofundamentos que também o determinam, sem perceber o quanto as macroestruturas sociais – que possuem natureza diversa do mero agregado de racionalidades individuais – influenciam na composição dos seus movimentos, determinando, em parte, a sua forma de ser e os conflitos a ele inerentes.

Para uma melhor compreensão dos percalços inerentes à submissão das teorias hegemônicas da economia do setor público aos imperativos do individualismo metodológico, faz-se necessária a abordagem de alguns dos seus desdobramentos no cerne de duas das suas principais escolas, a *Public Choice* e a *New Institutional Economics*, demonstrando-se, assim, em que se baseia a postulação dos

microfundamentos como condição de cientificidade das análises feitas no âmbito dessas correntes. Nesse sentido, sem a pretensão de discutir o individualismo metodológico de um modo geral, os tópicos seguintes destinam-se a levantar as principais limitações a ele inerentes, abordando os seus desdobramentos no cerne das duas supracitadas escolas, haja vista serem estas o campo teórico no qual as suas prerrogativas mais se fazem presentes.

2.2.2. O Individualismo Metodológico e a Elaboração Constitucional na *Public Choice* e na *New Institutional Economic*

Para uma explanação acerca dos desdobramentos do individualismo metodológico neoclássico, no interior da *Public Choice*, percorrem-se, aqui, alguns pontos levantados por seu principal expoente, James Buchanan, primordialmente, no que diz respeito aos fundamentos norteadores do processo de mudança constitucional, haja vista tratar-se o objeto da presente pesquisa de um processo de reforma nesses termos, voltado para a garantia de melhores eficiência e competitividade do setor público, em relação à economia de mercado.

Os supostos metodológicos, explicitamente presentes na literatura da *Public Choice Theory*, adotam os indivíduos como os únicos responsáveis finais pela ação do grupo, justificando-se, sob essa perspectiva, a necessidade de considerar tal noção enquanto elemento central de análise, cujas decisões constituem o modelo de ação do setor público (BUCHANAN & TULLOCK, 1993). Assim sendo, em um contexto de composição constitucional⁶⁵, dentro de uma perspectiva contratualista⁶⁶, a tomada do indivíduo como unidade primeira de análise não significa a rejeição de qualquer tipo de influência da sociedade ou da comunidade, mas sim que os valores, sejam eles sociais ou comunitários, são expressos, unicamente, por meio da figura desse indivíduo, *a priori*, concebido de forma homogênea (BUCHANAN, 1985).

⁶⁵ Buchanan (1985) afirma serem as questões da previsão das mudanças sociais uma preocupação do ramo que chama de “Economia Política Constitucional”.

⁶⁶ O autor explicita a vertente contratualista como afeita aos preceitos da filosofia clássica liberal.

A dita perspectiva considera irrelevante a abordagem da fundação histórica do Estado, logo, no seu entender, todos os Estados seriam legítimos, ou seja, concebidos como se tivessem surgido contratualmente, pois, ainda que não seja efetivamente assim, há um caminho para a legitimação por meio da possibilidade de reforma constitucional. A partir daí, esse processo de alteração do ordenamento deve passar por certa noção de prudência, voltada para a promoção de alterações eficientes na sociedade, o que, para tanto, demanda uma antecipação do “elaborador da norma” aos possíveis cálculos utilitários, hipoteticamente feitos pelos indivíduos (BUCHANAN, 1985).

A moderna versão dessa perspectiva contratualista percebe a política como um processo de negociação, ou seja, como um complexo sistema, movido, unicamente, por trocas e contratos. Os indivíduos equiparados são concebidos, então, como atores capazes de se unirem, de se explorarem e de se agregarem em entidades coletivas, a fim de promoverem o benefício mútuo. As incertezas, por sua vez, emergem com a salutar função de fazer acontecer os acordos, pois, diante delas, os indivíduos são levados a calcular suas ações conforme o seu autointeresse⁶⁷, no intuito de promoverem, assim, os melhores resultados. Por esse raciocínio, qualquer análise das interações sociais deve incorporar alguns pressupostos acerca da natureza dos atores envolvidos na interação (BUCHANAN, 1985).

Com base nessas prerrogativas, mesmo reconhecendo a antipatia generalizada à figura do *homo economicus* como pressuposto de análise, Buchanan (1985) defende a sua utilização enquanto postulado analítico mais adequado ao estudo da mudança constitucional. No seu entendimento, faz-se necessária a utilização de um modelo fundamental de comportamento que seja aplicável a diferentes instituições e conjuntos de regras, pois, caso fossem utilizados diferentes modelos de comportamento na política e na economia, não seria possível isolar os elementos do sistema para propor mudanças às instituições. Desse modo, considera pertinente a analogia de que, se um agente, dentro do cenário econômico, utiliza seu poder para maximizar sua riqueza, a tendência é a de que faça o mesmo no interior do cenário político. Apesar de considerar a

⁶⁷ Buchanan (1985) não deixa de registrar que eventuais incompatibilidades entre o nível de incerteza e o cálculo feito pelo indivíduo, atribuindo isso à subjetividade desse indivíduo.

incompatibilidade entre as restrições dos dois cenários, o autor reafirma como coerente a analogia entre a lógica de mercado e a composição da racionalidade política.⁶⁸

A extensão do postulado da racionalidade a toda a sociedade - composta, então, por diversas categorias, como num jogo de soma variável – não poderia, dessa forma, deixar de permear aqueles atores representantes da unidade dos conflitos sociais, quais sejam: o Estado e a firma. O Estado apareceria, sob essa visão, como ente dotado de uma neutralidade e uma imparcialidade necessárias à coordenação de todos os indivíduos, os quais, por sua vez, seriam considerados iguais por um “legislador ideal”, posicionado tal como um empresário em busca da maximização da eficiência, dentro de parâmetros da “boa” administração. O problema constitucional, para essa abordagem, se resumiria, então, à minimização das externalidades relativas à cooperação, por meio da conciliação das divergências com a estratégia (REIS, 2010).

A própria noção de coletividade, nessa perspectiva, passa pela primazia da figura do indivíduo. Em sua obra, *A lógica da ação coletiva* (1999), Mancur Olson faz questão de registrar que a ação coletiva não é fruto da solidariedade entre os indivíduos. Para ele, a ação comum seria sempre produto direto da coerção ou da remuneração dos interesses individuais, sejam tais interesses movidos por estímulos separados ou seletivos.⁶⁹ Dessa forma, a coletividade não agiria movida por um interesse comum, em prol de um bem comum, mas sim por indivíduos que, espontaneamente, ao buscarem a satisfação do seu autointeresse, acabariam por, naturalmente, promover o bem comum (OLSON, 1999).

Olson (1999) não se desvencilha do questionamento sobre os estímulos para a realização da ação responsável pelo bem coletivo, pois incentivos atinentes à prática de uma dada ação, ainda que sob uma ótica individual, são distintos em relação ao benefício proposto por eles. A dificuldade de realização da ação não estaria, na perspectiva de Olson, fincada, propriamente, numa suposta natureza egoísta do

⁶⁸ Em seguimento à sua defesa da utilização do *homo economicus*, Buchanan (1985) menciona serem tão grandes as evidências da simetria do comportamento dos agentes – a partir da qual a diferença entre comportamentos corresponderia à diferença ente preços e alternativas –, que o ônus da prova, segundo ele, deveria recair sobre aqueles que argüem o contrário. Para esse autor, trata-se da oferta de um modelo de explanação melhor do que qualquer alternativa, sendo, por assim dizer, um elemento muito mais metodológico do que empírico.

⁶⁹ A despeito das prerrogativas de Olson (1999), Affonso (2003) defende uma inadequação delas à análise do federalismo, haja vista o fato deste constituir-se num fenômeno territorializado, capaz de abarcar interesses coletivos não homogêneos, os quais não podem ser conciliados dentro de um arcabouço teórico baseado em pressupostos monistas.

indivíduo, mas sim na própria noção de racionalidade, a qual, por sua vez, traz consigo problemas de coordenação⁷⁰, haja vista ser o interesse individual uma fração muito pequena para influenciar o todo. O problema dos fins comuns é colocado por esse autor como uma questão analítica, e não empírica, denotando, assim, a suposição de existirem apenas indivíduos, eliminando-se os grupos sociais enquanto entidades reais. Em outras palavras, pode-se dizer que o problema continuaria sendo a formação dos sujeitos coletivos (REIS, 2010).

A percepção da ação coletiva como produto do autointeresse afigura-se, portanto, como um entendimento congruente com os pressupostos do indivíduo egoísta e racional, extrapolando a constituição de uma premissa individual para o plano coletivo. Negligencia-se, nesse sentido, a crucial compreensão de que os objetivos condicionam-se reciprocamente, independentemente dos efeitos almejados por eles. É justamente a partir daí que a dimensão territorial assume extrema relevância nesse plano, pois, na análise de qualquer processo político concreto, o “território” materializa a co-presença de interesses e de objetivos diversos⁷¹ num único espaço, podendo a co-territorialidade ser identificada desde as amplitudes mais estreitas até a escala planetária (REIS, 2010).

A inspiração contratualista da *Public Choice*, baseada em supostos individualistas, fundamentam, portanto, a difusão de uma tipologia de paradigmas de análise, os quais contam com o indivíduo como suposto real, em oposição ao estado de natureza, tomando-o enquanto unidade precípua das transformações sociais. Como forma de superação das limitações inerentes a tais pressupostos, sem deixar de buscar um apriorismo em relação à determinação do comportamento, os estudos dedicados à composição do Estado e à estruturação das suas normas voltam suas atenções para a abordagem das “instituições”, as quais representariam uma espécie de mediação entre o indivíduo e o coletivo, tentando inserir uma certa dose de historicidade na análise do processo de construção social, concebendo-o como um processo de institucionalização (REIS, 2010).

⁷⁰ Na perspectiva de Olson (1999), se os agentes – por exemplo, no dilema do prisioneiro – agissem de modo altruísta, atingiriam uma irracionalidade, contrariando a ação racional, enquanto pressuposto básico.

⁷¹ O fato de os diversos grupos (classes e etnias) serem constituídos, multifracionalmente, sobre uma base territorial única, faz com que seus objetivos, embora condicionados reciprocamente, não possam ser segmentados (REIS, 2010).

Nesse sentido, sem abrir mão do individualismo metodológico neoclássico, a *New Institutional Economics* ganha proeminência, em face da *Public Choice*, no cerne das teorias hegemônicas da economia do setor público. As mudanças sobrevindas nas décadas de 1980 e 1990 fizeram emergir questionamentos baseados na constatação da chamada “informação imperfeita” e dos “mercados incompletos”, os quais viriam a induzir uma flexibilização dos pressupostos neoclássicos⁷², calcados na escolha racional. Sob esse prisma, a influência exercida pela ação de um indivíduo sobre a dos demais (externalidades sobre a ação do outro) passou a ser levada em conta, pois, sendo constatado um contexto de informações e de mercados imperfeitos, a desconfiança ganha relevo como empecilho à composição de soluções cooperativas, vindo o mercado, desregulado, a mostrar-se ineficiente. A busca por tais tipos de solução, sem deixar de conservar a concepção indivíduo maximizador de utilidade, caminha pela elaboração de novas formas de intervenção, como antídoto para as novas “falhas” constatadas, o que, diante da ineficiência dos comportamentos egoístas, traduz-se em tomada das instituições – no caso, os governos – como mecanismo de indução dos atores individuais a se comportarem coletivamente (AFFONSO, 2003).

Diante disso, a *New Institutional Economics*, embora conceba as instituições como elemento central de análise, preserva os ditames do individualismo metodológico neoclássico, considerando aquelas construções como mecanismos de projeção das preferências individuais, tendentes a reduzir os custos de transação inerentes às interações coletivas (AFFONSO, 2003). A renovação trazida com o novo institucionalismo, caracteriza-se, então, como uma atenuação das ortodoxias do individualismo metodológico, sob diferentes formas, no cerne das diversas disciplinas⁷³ (THÉRET, 2003). Na Economia, especificamente, uma das transformações mais perceptíveis é a incorporação das instituições ao sistema econômico, o que implica a concepção de uma “economia com instituições”, as quais, antes, eram consideradas

⁷² A dita flexibilização dos pressupostos neoclássicos tem como principal elemento a relativização do equilíbrio paretiano, passando a considerar-se a noção de “*second best*”, caracterizada por levar em conta aspectos sócio-históricos na formação das preferências dos indivíduos, porém, sem deixar de tomar por essencial a ideia de maximização (AFFONSO, 2003).

⁷³ Théret (2003) percorre os desdobramentos do novo institucionalismo no âmbito da Ciência Política, da Economia e da Sociologia, constatando que as principais distinções entre as várias formas assumidas por essa corrente independem da disciplina em que se localizam. Na verdade, as variações, nesse sentido, gravitam em torno de duas grandes oposições, a saber: 1) o peso atribuído à gênese das instituições, aos conflitos de interesse e de poder, ou à coordenação entre os indivíduos; e 2) o papel que imaginam desempenhar as instituições em relação ao comportamento dos atores, à racionalidade instrumental calculadora, ou às representações e à cultura.

como variáveis exógenas do modelo de funcionamento dos mercados (GOMES, 2004; LAWSON et al., 1996).

A revisão dos postulados da racionalidade, mediante a colocação das instituições no centro do modelo analítico (GOMES, 2004), faz a *New Institutional Economics* rejeitar o reino abstrato das trocas econômicas, como forma não de se desgarrar, completamente, dos postulados neoclássicos, mas sim de flexibilizar os seus axiomas⁷⁴, garantindo-lhe, assim, sobrevivência no contexto contemporâneo (AFFONSO, 2003; MEDEIROS, 2001). A coordenação dos atores, sob essa perspectiva, passa, inevitavelmente, por um processo de definição das “regras do jogo” no nível constitucional, ou seja, a tentativa de neutralização dos conflitos faz-se por meio da constituição de normas⁷⁵, articuladas sob um espírito estratégico de atenuação das ineficiências causadas pela operação livre e deliberada das escolhas racionais. Olhando a mesma questão, sob outro ângulo, é possível perceber como as instituições políticas, embora revestidas de uma pretensa neutralidade contratualista, estariam submetidas a interesses oriundos dos conflitos sociais, os quais, por sua vez, também exerceriam influência na redefinição, gradual ou abrupta, do seu quadro constitucional (REIS, 2010). A definição das “regras do jogo” seria, então, uma forma de suprir a falta de ordem – antes, supostamente existente, pela ortodoxia –, constituindo-se, assim, um mecanismo de promoção da racionalidade econômica, num contexto em que se constata a ineficiência da arrumação naturalmente estabelecida pelos mercados (MEDEIROS, 2001).

Quem, primeiramente, fez a analogia das instituições enquanto “regras do jogo” foi Douglas North, considerado o maior expoente da *New Institutional Economics*. Em seu estudo, *Structure and Change in Economy History* (1981), North esboça os primeiros passos da sua teoria, mediante a análise histórica da formação e da evolução das instituições, em algumas sociedades⁷⁶. Entretanto, é somente na sua obra

⁷⁴ A necessidade de flexibilização dos postulados neoclássicos é bem sintetizada num dos trechos da pesquisa de Medeiros (2001, p. 51): “Se o mundo fosse aquele descrito por Warlas, em que as informações são completas, os mercados perfeitamente competitivos e os agentes plenamente racionais e dotados da mesma percepção de mundo, as firmas (para Coase) ou as instituições (para North) seriam economicamente inexplicáveis”.

⁷⁵ Faz-se referência, aqui, especificamente, às instituições em seu sentido de “limitações formais”, consubstanciadas, por exemplo, em regras e contratos.

⁷⁶ Segundo Gala (2003), nesse momento, ainda se podia perceber na trajetória de North uma inclinação a uma análise, efetivamente, histórica, considerando a forte presença de elementos culturais na formação dos padrões de escolha.

Institutions, Institutional Change and Economic Performance (1990), que o autor virá a consolidar a sua agenda de pesquisa em torno do papel das instituições, arguindo a necessidade de serem estas incluídas nos modelos de desenvolvimento econômico, haja vista sua importância na elevação da produtividade e no aumento do excedente da riqueza social. Identificando a ausência de uma análise institucional, por parte dos neoclássicos, North virá a rejeitar o antigo conceito de homem econômico, concebendo os agentes enquanto seres dotados de uma racionalidade limitada – incapazes de conhecer e de processar todas as informações necessárias à tomada de decisão (escolha racional) – além de evidenciar, em sequência, a questão da incerteza, emergente no contexto de informações incompletas e de mercados imperfeitos (GALA, 2003; GOMES, 2004).

Nesse seguimento, a incerteza, decorrente da informação incompleta, afigura-se como elemento fundamental no modelo de North (GALA, 2003), a partir do qual as instituições são apontadas como mecanismos de redução do nível de desconfiança, induzindo a tomada de decisões, políticas e econômicas, eficientes. No caso das limitações formais⁷⁷, o Estado assume extrema relevância, haja vista a necessidade de as “regras do jogo” restarem suficientemente claras, e o seu cumprimento, devidamente assegurado. O ente estatal é tomado, então, como uma força coercitiva, capaz de monitorar os direitos de propriedade e fazer cumprir os contratos acordados, diminuindo, dessa forma, os custos de transação, decorrentes da incerteza (GOMES, 2004).

Em seu trabalho, *The New Institutional Economics and Development* (1993), o autor ora recorrido sintetiza as características essenciais do seu entendimento sobre a *New Institutional Economics*, começando pelo esclarecimento de que a tentativa de incorporação das instituições na economia constitui-se numa oportunidade de a teoria neoclássica ampliar o alcance da sua abordagem, incorporando ao seu arcabouço fatores antes negligenciados⁷⁸. Nesse sentido, afirma que a informação incompleta e a racionalidade limitada determinam os custos de transação, os quais, por sua vez, só vêm a ser minimizados a partir da constituição das instituições. Por esse raciocínio, as instituições têm como finalidade precípua a função de reduzir as incertezas nas trocas

⁷⁷ Douglas North, ao longo de sua obra, faz referência às “limitações formais” enquanto, por exemplo, regras jurídicas e contratos, e às “informais”, como normas de conduta, culturas e ideologias.

⁷⁸ O autor faz referência, aqui, principalmente, às ideologias.

humanas, pois o problema não se resume somente à questão da racionalidade instrumental, mas também às próprias características da transação⁷⁹, as quais podem, eventualmente, prejudicar a efetivação da maximização e o esforço para reduzir os custos a zero (NORTH, 1993).

A partir dessas colocações, North (1993) busca entender a teoria econômica incorporando fatores – como, por exemplo, as ideologias – no seu escopo de análise, sem deixar de mencionar o quanto isso interfere na modelagem do processo político. Para o autor, isso se constitui num fator severamente crítico para o desenvolvimento das trocas, atribuindo às ideologias a responsabilidade pela ineficiência dos mercados nas diversas economias. Dentro dessa perspectiva, as instituições seriam, então, as “regras do jogo”⁸⁰ de uma sociedade, ou, em outras palavras, o constrangimento instrumental-humano, responsável pela estruturação da interação entre os agentes⁸¹, mediante a constituição e a preservação de regras formais (regulamentos) ou informais (convenções, comportamentos). Responsáveis pela definição da performance do desenvolvimento econômico, as organizações políticas são tidas como elementos capazes de elaborar e fazer cumprir, de forma eficiente, os contratos e direitos de propriedade (NORTH, 1993).

Essa reorientação, trazida pela *New Institutional Economics*, prima, dessa forma, por reconsiderar o papel do Estado na economia, acreditando, pois, na sua capacidade estruturante, em face dos mercados. Isso não significa, entretanto, uma “recuperação” do papel do Estado, tal como antes visto na *Welfare Economics*, mas sim uma “readequação” às novas exigências do capital” (AFFONSO, 2003, p. 136). Para North (1993), embora o Estado seja considerado de substancial importância, o seu papel é limitado a mero meio de redução dos custos de transação, principalmente nos casos das relações econômicas impessoais. Nesse escopo, a legitimação e a garantia de

⁷⁹ A esse respeito, North (1993) menciona os trabalhos de Ronald Coase (1937; 1969), dedicados ao estudo da ligação entre os custos de transação e a concepção das instituições na teoria neoclássica.

⁸⁰ A despeito da “teoria dos jogos”, North (1993) pondera que as soluções cooperativas são mais prováveis de acontecer quando o jogo é, caracteristicamente, repetido, quando os jogadores têm a informação completa sobre o desempenho dos demais e, ainda, na ocasião em que há um pequeno número de jogadores.

⁸¹ Como organizações compostas por “jogadores”, North (1993) elenca: os corpos políticos (os partidos políticos, o Senado, um conselho de moradores de uma dada cidade, uma agência reguladora); os organismos econômicos (empresas, sindicatos, agricultores familiares, cooperativas); os corpos sociais (igrejas, clubes, associações atléticas); e os órgãos educacionais (escolas, faculdades, centros de formação profissional).

cumprimento dos contratos dependeriam, então, de uma terceira parte (o Estado), responsável pela contenção de oportunismos perversos, que, eventualmente, viessem a prejudicar a eficiência das relações de troca. O alinhamento aos pressupostos neoclássico faz-se bastante presente, nesse ponto, na medida em que é desconsiderada a origem do Estado, enquanto produto de processos sociais conflitantes e, ademais, negligenciada a análise histórica da sua função na gênese, na formação e na consolidação do capitalismo moderno. Sob essa perspectiva, pode-se dizer que as relações materiais de produção não sobredeterminariam a política e as instituições⁸² (GOMES, 2004; MEDEIROS, 2001).

Embora a concepção de North sobre os “jogadores”, atuantes em meio às “regras” institucionais, abarque os corpos políticos, econômicos e sociais, assim como as organizações educacionais, num dado momento de sua obra⁸³, o autor reduz todo esse conjunto de corpos a um só agente, qual seja, a figura do “empresário individual”, o qual determinaria a sua conduta a partir de, apenas, dois estímulos: as variações dos preços relativos e dos gostos e preferências. Dessa forma, North (1990) sucumbe ao reducionismo econômico, evidenciando a prerrogativa da Nova Economia Institucional de defender a tomada das instituições como elementos centrais de redução das incertezas e dos obstáculos às transações econômicas. O que não se pode esquecer, diante disso, é que, uma vez dirimidos os conflitos e os problemas inerentes aos custos de transação e, portanto, estando os indivíduos seguros das suas decisões, voltam à tona os princípios da maximização e da eficiência dos mercados, como sinônimos de desenvolvimento econômico, nos termos defendidos pela economia neoclássica (GOMES, 2004).

Conforme se pode perceber, a *New Institutional Economics*, compreendida como uma derivação da *Public Choice Theory*, não consegue desgarrar-se dos pressupostos inerentes ao individualismo metodológico neoclássico, pois, mesmo relativizando a

⁸² Gomes (2004) menciona o fato de o rigor epistemológico, advindo do individualismo metodológico, não permitir à *New Institutional Economics* debruçar-se sobre as verdadeiras razões ensejadoras das instituições e do seu desenvolvimento. Medeiros (2001, p. 57), por sua vez, considerando sugestiva a oposição entre essa análise e aquela realizada por Marx, traz a distinção entre as duas abordagens, nos seguintes termos: “A diferença essencial entre esta proposição e o determinismo institucional de North é que este não supõe, como Marx, a adequação das instituições e do poder político às relações de produção; elas podem tolher, permanentemente, o desenvolvimento. Como para North, em radical oposição a Marx, o desenvolvimento em geral (em qualquer época histórica) é sempre o desenvolvimento das relações mercantis, o não-desenvolvimento ocorre porque as instituições dominantes inibem estas relações”.

⁸³ Segundo Gomes (2004), no Capítulo X, “Estabilidade e Mudança Institucional” (NORTH, 1990).

noção de racionalidade instrumental (racionalidade limitada), conserva o hábito de explicar a realidade a partir dos microfundamentos da ação orientada para a maximização. Muito embora se insiram elementos sociopolíticos na análise da formação dos padrões de decisão, a consolidação das instituições como forma de redução da incerteza e atenuação da racionalidade limitada do indivíduo apresentam-se, unicamente, como mecanismos de viabilização de uma maximização utilitária, dentro dos moldes da eficiência econômica. O individualismo metodológico persiste, então, enquanto forma, não só de análise, mas de concepção da própria realidade, nesses termos, percebida enquanto um mero agregado de racionalidades individuais, operantes em meio aos mecanismos institucionais, instrumentalmente estabelecidos.

Diante disso, conforme se verá no próximo tópico, a investigação dos reducionismos trazidos pela proeminência do individualismo metodológico, nas abordagens hegemônicas – neste caso, do federalismo –, extrapola os limites da discussão metodológica, ganhando resolução, efetivamente, no plano ontológico, haja vista ser a própria concepção do “real” o motivo do distanciamento dessas abordagens, em relação à materialidade concreta dos fenômenos estudados.

2.2.3. As Limitações do Individualismo Metodológico como um Problema de Resolução Ontológica⁸⁴

A ofensiva do individualismo metodológico, no cerne das Ciências Sociais, traduz-se num esforço – engendrado, principalmente, pela escola neoclássica – em impor o monopólio do método econômico ao estudo dos fenômenos ocorrentes na sociedade. Essa doutrina questiona os alicerces, por exemplo, da ciência política, da sociologia, da antropologia e da psicologia social, considerando serem todos os fenômenos de natureza econômica, incluindo, nesse escopo, até mesmo aqueles denominados como “aparentemente não econômicos”. A predominância do individualismo metodológico subjuga, então, a compreensão de todos os fenômenos aos

⁸⁴ A composição deste tópico não tem qualquer pretensão em esgotar o debate sobre as questões ontológicas envolvendo o individualismo metodológico ou a estruturação do Estado e das finanças públicas, pois, além de se tratar de uma discussão que ganha autonomia, em relação ao objeto aqui tratado, tal proposição não comportaria ser realizada no campo do conhecimento no qual esta pesquisa insere-se.

microfundamentos da ação individual autointeressada, a qual seria, em regra, orientada por escolhas racionais, maximizadoras de utilidade (PRZEWORSKI, 1988). Procura-se, dessa forma, diante de fenômenos que envolvem elementos de nível macro, reduzir o caráter da sua explicação ao nível micro, como se a determinação dos processos de transformação restasse fundamentada, unicamente, nas propriedades racionais individuais dos atores envolvidos, desprezando-se, por assim dizer, a influência das macroestruturas na composição desse processo (LEVINE et al., 1987).

O individualismo metodológico afigura-se, por assim dizer, como uma espécie de “preceito metateórico”, responsável pela composição do crivo de cientificidade incidente sobre determinada explicação da realidade. Em outras palavras, a elucidação de um dado fenômeno social, para ser considerada efetivamente científica, deve possibilitar a redução de tal fenômeno ao plano das ações intencionais individuais e de suas interações, considerando-se enquanto ações, nesse caso, apenas aquelas tidas como racionais (PAULANI, 1996). Sob essa perspectiva, as explicações ideais dos fenômenos sociais estariam fundamentadas no nível individual de investigação, voltado para a identificação da ação humana interessada (SENSAT, 1988). O esforço de legitimação teórica, traçado pela ciência econômica – mais particularmente, pela teoria neoclássica – caracteriza-se, dessa forma, pela transcendência do nível micro rumo ao macrocomportamento econômico, baseando a determinação dos fenômenos sociais na racionalidade individual maximizadora e negligenciando, nesses termos, a flagrante fragilidade empírica de tal postulado (HOFMANN & PEALEZ, 2008).

A abrupta passagem do micro ao macro procura argumentar sua coerência a partir da postulação que as “propriedades do sistema (ou das estruturas) são derivações lógicas e necessárias das propriedades de suas partes componentes” (BRUNO, 2005, p. 346), sejam elas indivíduos ou firmas

Os comportamentos individuais maximizadores seriam suficientes para criar práticas e rotinas que se transferem ao plano coletivo quase automaticamente, pois, além das relações puramente mercantis processando-se como fator primordial de coordenação das estratégias dos agentes envolvidos, não há nenhuma estrutura mediadora que permita a passagem das micro às macrorregularidades. Quando derivada de uma ontologia naturalista, esta metodologia promove um determinismo econômico unilateral, posto em ação a partir do princípio da racionalidade substantiva dos agentes individuais, num ambiente social essencialmente organizado pela lógica do mercado, considerada como universal. Dessa forma, é através da teoria do equilíbrio geral de WALRAS e de seus continuadores (TEG) que a construção teórica neoclássica atinge um paroxismo no que concerne à cisão tanto arbitrária quanto improfícua, entre o real teorizado e o real abstraído, entre o que

incluem e o que deixam de fora das análises. *Uma démarche que visa precisamente isolar o fenômeno econômico em um suposto estado ‘puro’, liberto das ingerências perturbadoras de variáveis reais ‘extra-econômicas’ que impediriam a axiomática de partida afirmar-se como expressão da lógica dos comportamentos privados* (BRUNO, 2005, p. 346, grifo do autor).

A tentativa de legitimação do individualismo metodológico – predominando, tanto na economia, como nas demais Ciências Sociais – faz-se por meio da axiomatização do conceito de racionalidade, a partir do qual a escola neoclássica assume o comportamento do indivíduo, ou da firma, como uma movimentação entre unidades isomórficas de análise, as quais norteiam suas ações, baseadas, meramente, no cálculo utilitário de consequências, buscando o egoístico atendimento ao seu autointeresse. A insistência no pressuposto do *homo economicus* faz a ortodoxia restringir o seu escopo de investigação a um mero “esquema da conduta humana”, sem lembrar que aquele é historicamente constituído a partir de um contexto específico⁸⁵ (HOFMANN & PEALEZ, 2008).

A redução do macro ao micro segue, portanto, enquanto critério normativo de cientificidade, fortalecendo a difusão do projeto neoclássico de estabelecer as microfundamentações como parâmetros universais de análise, constituindo, dessa forma, um monismo metodológico, supostamente capaz de abordar, indistintamente, todos os fenômenos da realidade⁸⁶. A suposição de homogeneidade entre os agentes é tão forte que se presume não haver nenhuma inconsistência lógica em explicar um

⁸⁵ A esse respeito, Hofmann e Pealez (2008) registram o fato de o individualismo metodológico estar impregnado dos pressupostos morais e filosóficos constituídos na sociedade europeia do início do século XVIII, os quais inspiram-se numa concepção de homem utilitarista e egoísta. Paulani (1996, p. 102-103), por sua vez, aborda a constituição histórica do indivíduo, como criação da modernidade, a partir de uma concepção de sociedade como o conjunto de todos os indivíduos, ou seja, nasce com a era moderna a complexa e intrincada oposição entre indivíduo e sociedade. Como forma de evidenciar a contradição da figura do indivíduo moderno, a autora lembra que a autonomia, a liberdade e a vontade própria, enquanto elementos constitutivos dessa individualidade, somente existem se, de fato, lhe for garantido o reconhecimento pelos outros. Nesse sentido, transcreve um trecho da obra de Marx (1974, p. 110) *Para a crítica da Economia Política*: “só no século XVIII, na ‘sociedade burguesa’, as diversas formas do conjunto social passaram a apresentar-se ao indivíduo como simples meios de realizar seus fins privados, como necessidade exterior. Todavia, a época que produz esse ponto de vista, o indivíduo isolado, é precisamente aquela na qual as relações sociais (...) alcançaram o mais alto grau de desenvolvimento. O homem é no sentido mais literal um *zoon politikon*, não só animal social, mas animal que só pode se isolar em sociedade. A produção do indivíduo isolado fora da sociedade (...) é uma coisa tão absurda como o desenvolvimento da linguagem sem indivíduos que vivam juntos e falem entre si” (MARX, 1974, p. 110 apud PAULANI, 1996, p. 102-103).

⁸⁶ A abordagem crítica do objeto, a partir de suas peculiaridades históricas ficaria, então, subordinada à possível adequação da sua natureza ao método de investigação, ao invés de ocorrer uma determinação do método em razão do objeto (HOFMANN & PEALEZ, 2008).

contexto macro por simples agregação dos microfundamentos (HOFMANN & PEALEZ, 2008).

Em crítica a essa estratégia microrreducionista de investigação – tipicamente cartesiana –, Bunge (2000) faz uma exemplificativa analogia com o processo de conhecimento das propriedades de um sólido, o qual não poderia ser apreendido mediante a mera análise dos átomos e das moléculas que o constituem, assim como os organismos multicelulares, por sua vez, não poderiam, também, serem reduzidos às suas moléculas. Também no âmbito das Ciências Sociais, por exemplo, não seria possível o efetivo conhecimento de uma família humana apenas a partir do conhecimento dos seus membros. Para a compreensão de uma dada família, enquanto fenômeno e objeto social, seria necessária a apropriação, tanto dos seus componentes, como da totalidade das relações existentes entre eles e, ademais, das suas relações com outras pessoas. Assim, o conhecimento de uma família, enquanto entidade, revelaria uma essência, significativamente, distinta e, para além do simples agregado dos seus componentes.

Conforme se pode perceber, as limitações trazidas pelo individualismo metodológico não se esgotam no perímetro analítico da questão. A adoção do reducionismo neoclássico, enquanto postulado investigativo, implica numa escolha, não somente de ordem epistemológica, mas também e, principalmente, de fundo ontológico, pois a raiz das limitações inerentes aos seus pressupostos encontram-se situadas na efetiva percepção do que vem a ser o “real”. Essa abordagem parte de uma noção de realidade baseada na precedência do indivíduo sobre a sociedade, concebendo-o em oposição à sociedade e, por assim dizer, como único meio de manifestação, determinação e realização das transformações sociais.

Se a proposição do individualismo metodológico aparece, num primeiro momento, como uma questão de natureza metodológica, uma percepção mais atenta denuncia o quanto essa problemática traz consigo, implicitamente, uma dimensão ontológica. Isso se deve ao fato de que os próprios mecanismos de investigação refletem os princípios básicos e os axiomas fundamentais, responsáveis pela sustentação dos pressupostos e dos procedimentos de uma dada corrente (BRUNO, 2005). Nesses termos, a tomada do indivíduo como célula primeira, e como a única forma de percepção do real, leva o individualismo metodológico a converter-se no chamado individualismo ontológico (BURAWOY, 1985).

O fato de qualquer método científico pressupor uma ontologia que o subsidie (MARTIN, 2009) desdobra-se, na ciência econômica, na constituição de uma “visão de mundo” no interior de cada escola de pensamento, seja ela a clássica, a neoclássica, a austríaca, a marxista ou, até mesmo, a *New Institutional Economics*. Os reflexos das respectivas concepções de realidade, na fundamentação dos parâmetros metodológicos, só são perceptíveis a partir da investigação sobre a maneira com que cada escola conduz suas análises, essas, por sua vez, comprometidas com a apreensão dos processos causais, estruturas e instituições, conforme a designação dos seus respectivos estatutos ontológicos (BOYLAN, 2005).

Na ciência produzida sob os imperativos do individualismo metodológico, a teorização ontológica se vê ofuscada pela prescrição de pressupostos analíticos, baseados na apreensão do mundo, deterministicamente, a partir da racionalidade autointeressada. Vale registrar que, diante disso, uma das principais formas de esquiva do debate ontológico é a colocação do microrreducionismo como padrão legitimador do conhecimento científico, “filtrando-se”, a partir daí, os procedimentos metodológicos tidos como adequados ou não. O resultado dessa postura epistemológica é a idealização de um universo fechado, povoado de agentes calculistas, voltados para a otimização da utilidade. O manto da cientificidade, preso a essa perspectiva, deixa de abarcar, portanto, a concretude do mundo real, aberto e estruturado por agentes inter-relacionados⁸⁷ (MARTIN, 2009). Sem se debruçar, efetivamente, sobre os fundamentos ontológicos que alicerçam a sua constituição, o “reducionismo epistemológico” acaba por reinventar afirmações sobre o conhecimento científico sem, de fato, reconsiderar as reais limitações dos seus pressupostos, sustentando, assim, uma persistência na modelagem dedutivista, fundada em modelos formais de abordagem do real (BOYLAN, 2005).

O esvaziamento da discussão sobre o estatuto ontológico das teorias tem se escondido atrás de uma epistemologia positivista, a partir da qual a explicação ideal dos fenômenos sociais estaria calcada no nível individual de investigação, tomando-se a intencionalidade da ação humana como o principal fator condicionante das interações. A

⁸⁷ Martin (2008) delimita o mundo real como, ontologicamente, social e povoado de estruturas emergentes, cujos poderes causais são irreduzíveis às ações de suas partes constituintes. Afirma, além disso, o fato de tais estruturas exercerem influência sobre os agentes causais, influenciando a formação desses próprios agentes e as suas relações uns com os outros. Agência e a estrutura, nesse entendimento, constituem uma dualidade.

reivindicação ontológica, trazida por essa percepção, volta-se para os objetos da ciência social como se estes existissem, efetivamente, apenas no nível individual, ou seja, como se a sociedade fosse, ontologicamente, constituída por uma agregação de pessoas (BRUNO, 2005; SENSAT, 1988). A partir desse olhar, o individualismo ontológico fundamenta-se, então, na tese de que cada coisa, ou todo objeto possível, consiste num indivíduo em meio a uma coleção de indivíduos. Não havendo, nesses termos, qualquer noção de totalidade com propriedades autônomas, isto é, propriedades sistêmicas ou emergentes (BUNGE, 2000).

Esse estatuto ontológico toma a figura do indivíduo como expressão máxima da realidade, considerando-o a única fonte de realização das transformações sociais. Assim, praticamente, desconsidera a influência da estrutura – como conjunto de laços entre seus componentes – na composição dos processos sociais (BUNGE, 2000). A redução de todos os fenômenos estudados à interação entre agentes atomísticos, somada à afirmação universal da racionalidade calculista, constitui-se, apenas, num dos primeiros passos condutores da análise do *mainstream*. Em verdade, as limitações ontológicas do individualismo metodológico persistem, nessa perspectiva, por meio da concepção das macroestruturas enquanto entidades despidas de qualquer realidade material objetiva. Não sendo atribuída uma essência ao todo das interações sociais, o ônus da composição do real recai sobre os agentes individuais, os quais, por sua vez, na tentativa de pré-coordenarem os padrões de interação social, constituem mecanismos de interação – consubstanciados nas instituições⁸⁸ – voltados para a condução da capacidade cognitiva dos agentes, em meio aos imperativos de eficiência e de competitividade (MARTIN, 2009).

Embora a *New Institutional Economics* considere fundamentos mais ricos do que os da velha ortodoxia, ela sustenta o seu compromisso com o individualismo metodológico (BOYLAN, 2005). Assim, fincada sobre uma ontologia que abarca as instituições como entes, efetivamente, reais e, portanto, como causas e efeitos reais, essa corrente teórica sofre com uma certa nebulosidade acerca do emprego do “individualismo”, o qual, na melhor das hipóteses, poderia vir a ser considerado arbitrário. Essa situação tem causado um grande desconforto entre os novos institucionalistas, pois, de um lado querem atribuir eficácia causal às estruturas sociais

⁸⁸ Segundo Martin (2008), essa noção de instituição é adequada, perfeitamente, aos contornos da *New Institutional Economics*.

e, de outro, não querem abrir mão das escolhas racionais como determinantes das transformações (LAWSON et al., 1996).

Para North (1990), a abordagem da “escolha” é essencial, pois, um conjunto logicamente consistente e potencialmente testável, deve ser construído sobre uma teoria do comportamento humano, a exemplo da microeconomia, cuja força estaria nas suposições acerca da racionalidade e da determinação dos agentes. Nesses termos, as instituições são entendidas como uma criação de seres humanos, envolvendo-os e sendo alterada por eles, não havendo razão para não considerá-los o ponto de partida da *New Institutional Economics*. Contudo, esse compromisso com o individualismo metodológico se mostra bastante inconveniente diante da maneira como North prossegue o seu segundo objetivo, qual seja, o de atribuir uma eficácia causal às estruturas sociais. Os efeitos da ação particular, por exemplo, podem ter seu curso de desenvolvimento, crucialmente, dependente dos processos institucionais, compostos por regras formais e informais, denunciando, assim, o quanto as atividades reais dos agentes são tidas como limitadas pela estrutura institucional, funcionando como um depósito de sedimentos de ações passadas, condicionando, por sua vez, as ações subsequentes (LAWSON et al., 1996).

Assim sendo, embora pareça querer atribuir certa causalidade às estruturas sociais, a *New Institutional Economics* não deixa de conceber as instituições como uma forma de constituir um “contexto” voltado para a indução de comportamentos característicos da economia neoclássica, enquanto regras e convenções que funcionam como meios para a ação, procurando constituir um ambiente “adequado”, em conformidade com os objetivos dessa escola. Resta clara, portanto, em muitos pontos da obra de North, uma noção de estrutura social como meio para a ação individual, ou seja, as estruturas institucionais não são reconhecidas como vigas de concreto, determinantes da ação, mas como meios, através dos quais a ação torna-se possível, reproduz-se e transforma-se. Pode-se dizer, então, que o novo institucionalismo sofre com a incapacidade de se distanciar do individualismo, problema a ser superado, somente, a partir do questionamento ontológico dos seus pressupostos.

2.2.4. A Noção de “Totalidade Concreta” como Postulado de Investigação

Vistas as raízes e as limitações dos pressupostos do individualismo metodológico, assim como os seus desdobramentos nas teorias hegemônicas da economia do setor público – e, por conseguinte na dinâmica federativa –, importa trazer aqui a noção de “totalidade concreta” como o postulado heurístico de investigação sob o qual se funda a presente pesquisa. A perquirição dos macrofundamentos, inerentes ao processo de uniformização da legislação do ICMS, passa pelo reconhecimento desse objeto enquanto fração de uma totalidade concreta que, sendo parte, expressa, no seu “em si”, a dinâmica de funcionamento do seu todo. Diante disso, faz-se imprescindível a explanação acerca de alguns dos elementos que constituem tal noção de totalidade.

Vale registrar, entretanto, que este tópico não tem qualquer pretensão de esgotar todas as nuances referentes à ontologia crítica ou à noção de totalidade, haja vista consistir tal intento numa discussão que ganha autonomia no seu desenrolar, conduzindo, portanto, a uma direção de investigação incompatível com o escopo do presente trabalho. Assim sendo, propõe-se aqui apenas a apresentação dos principais fundamentos da totalidade concreta – erguida sob o estatuto ontológico marxiano –, trazendo algumas das reflexões sobre a concepção do “real”, no núcleo dessa vertente teórica.

Conquanto a obra marxiana tenha o seu desgaste reconhecido no âmbito da ciência econômica contemporânea⁸⁹, sua contribuição permanece vívida numa das problemáticas hoje mais proeminentes nas Ciências Sociais, a saber, o debate metodológico. As Ciências Sociais, oscilando entre o estruturalismo dos anos 1960 e 1970 e o pós-modernismo dos anos 1990, parecem ainda buscar caminhos à efetiva compreensão do real em seu condicionamento histórico. De um lado o estruturalismo – pautado em concepções como as de Althusser e Bourdieu – perdeu a capacidade de explicar a relação ativa entre os homens e a sua própria história, posto que, sendo a história tomada como história de estruturas, não restou outro destino a esta corrente senão incidir na chamada “morte do sujeito” e, de outro, o pós-modernismo, considerando existir apenas indivíduos, momentos e fragmentos de uma realidade sem

⁸⁹ Deus (2010) menciona que os esforços de evocação da perspectiva marxiana ao longo da crise de 2008 não foram suficientes para atestar uma efetiva influência deste pensamento na vida social.

história e sem processo, dissolveu a noção de totalidade em favor de uma concepção fragmentária do ser (LESSA, 1999)

se abandonamos o estruturalismo porque ele não consegue reconhecer no indivíduo realmente-existente (com todas as mediações necessárias) o sujeito da história, a solução pós-moderna se revelou uma falsa solução. Pois, para o pós-modernismo, não há sequer história para os indivíduos poderem ser dela o sujeito.

A dissolução do singular na totalidade (estruturalismo) e a fragmentação da totalidade no singular (o pós-modernismo) padecem de uma carência semelhante: não possibilitam compreender como os homens fazem a história, ainda que em condições que não escolheram, e com resultados que divergem das finalidades dos atos individuais (LESSA, 1999, p. 23).

Diante disso, a perspectiva metodológica marxiana coloca-se como alternativa capaz de atender às exigências da mutável vida social, mediante a articulação entre o singular e o universal, o concreto e o abstrato, e a objetividade e a consciência (LESSA, 1998; 1999). Contudo, se, em afirmação da sua contemporaneidade, esta perspectiva ensaia sugerir um novo caminho a ser trilhado para o conhecimento do real, vale mencionar, desde já, que “a rigor, não há uma questão de método no pensamento marxiano”, pois “todo problema gnosiológico importante só encontra solução no campo ontológico” (CHASIN, 2009, p. 89). Sob esse prisma, a questão do conhecimento em Marx pode ser tida como categorialmente subordinada ao desvelamento ontológico ou, em outras palavras, à busca pelo ser das coisas a partir de uma compreensão crítica dos seus nexos essenciais e de suas formas de existência (DEUS, 2010; VAISMAN & ALVES, 2009).

A obra de Marx (1982) traz uma intrínseca oposição à noção fragmentária, centrada no indivíduo, idealizada pelas teorias contratualistas, desvelando a noção de individualismo a partir da análise da materialidade concreta das relações de produção, uma vez que os indivíduos produzem em sociedade, fazendo parte, portanto, de um todo mais vasto. A partir daí, o marxismo ontológico – o qual tem como alguns dos seus principais expoentes Korsch, Gramsci e Lukács⁹⁰ – tenta resgatar na obra marxiana a constituição de uma “nova visão de mundo”, caracterizada essencialmente pelo reconhecimento da antecedência do ser sobre a consciência, tomando a reprodução material da totalidade como predominante no condicionamento histórico das transformações sociais (LESSA, 1998). A crítica ontológica, presente de forma mais

⁹⁰ Vale registrar que para esta pesquisa as considerações de Lukács são tomadas como de maior contribuição.

incisiva no jovem Marx⁹¹, caracteriza-se como a sua mais importante contribuição ao pensamento dialético-materialista, posto ser “tanto una crítica de ciertas formas de la consciencia social de la época capitalista como una crítica de sus relaciones materiales de producción” (KORSCH, 1971, p. 46), o que faz constatar, a despeito do marxismo vulgar ortodoxo⁹², que a verdadeira evolução histórica do marxismo, preservado em sua ontologia crítica, conduziu a um alargamento da sua base teórica. Pois, se antes se tratava de uma teoria da revolução social do proletariado, passou a consistir numa teoria aplicável não só aos momentos de revolução, mas também às épocas não revolucionárias (KORSCH, 1971, p. 46).

Korsch (1971) insiste em refutar os postulados da concepção cientificista-positivista do marxismo – característica da sua vertente ortodoxa – levantando os problemas enfrentados pelo marxismo-leninismo diante da filosofia. Segundo ele, esta vertente peca na constituição da concepção dialético-materialista do real, ao acentuar deliberadamente o materialismo em detrimento da dialética. Neste sentido, a matéria acaba por “ocupar” uma posição similar ao lugar dedicado ao espírito em Hegel, haja vista ser a dialética unilateralmente transferida ao objeto, mantendo-se assim o dualismo entre a consciência e o ser, entre a teoria e a prática. A relação abordada por Korsch entre o marxismo e a filosofia torna então evidente a inexistência de uma oposição abstrata entre uma teoria pura, responsável pela descoberta das verdades, e uma *práxis* pura, aplicadora das verdades descobertas à realidade (VÁZQUEZ, 1971).

A controvérsia surgida entre a interpretação leninista do materialismo histórico de Marx e Engels e as concepções de Lukács gira em torno da crítica do conhecimento de Kant e da dialética idealista de Hegel⁹³, pois o filósofo húngaro denuncia a clara linha de demarcação entre a consciência e o seu objeto, estabelecida por aquela interpretação, como se a consciência fosse algo dado *a priori* e oposta ao ser e à natureza (KORSCH, 1971). Vale mencionar, destarte, que embora o marxismo ontológico tenha como um dos seus principais fundamentos a reafirmação da herança hegeliana, isto não estaria vinculado à cisão entre consciência e objeto, mas sim ao reconhecimento da **categoria totalidade enquanto elemento central para o**

⁹¹ Refere-se aqui, principalmente, ao Marx dos “Manuscritos”, da “Miséria da Filosofia” e da “A ideologia alemã”.

⁹² Korsch entende Kautsky e Lenin como os principais representantes do marxismo ortodoxo.

⁹³ A Internacional Comunista foi a ocasião em que, pela primeira vez, as duas tendências revolucionárias confrontaram-se numa discussão filosófica direta.

marxismo. Pode-se dizer, preliminarmente, que o marxismo ontológico caracteriza-se por – além do reconhecimento da herança hegeliana – trazer para a ontologia questões decisivas do marxismo contemporâneo; conceber as ações humanas como capazes de constituir ontologicamente o ser social; e guardar os postulados centrais de Marx, como o da prioridade da matéria sobre a consciência (LESSA, 1998).

A apropriação da obra marxiana em seus próprios e verdadeiros termos não decorre, então, de uma exigência puramente acadêmica ou erudita, mas depende, sim, e principalmente, da sua percepção enquanto “instauração de um novo padrão de cognição e reflexão que herda determinados pontos da tradição e se posiciona frente a eles” (VAISMAN & ALVES, 2009, p. 11)⁹⁴. A ontologia marxiana, em reconhecimento da própria natureza histórica e processual do ser, não corresponde, “por simples imperativo de coerência, à forma de um saber universal plantado sobre uma racionalidade autossustentada, ou seja, fundado na razão universal” (VAISMAN & ALVES, 2009, p. 9). Recusa, portanto, os fundamentos especulativos de uma razão autônoma, na qual a inteligibilidade estaria, a princípio, situada para além das coisas. Sustenta, assim, a “possibilidade efetiva de um saber real” (VAISMAN & ALVES, 2009, p. 10), tomando então a problemática do conhecimento como “uma questão de caráter e resolução ontognosiológica” (VAISMAN & ALVES, 2009, p. 10).

A preparação ontológica de Aristóteles ao questionar a impossibilidade de separação entre as ideias e as coisas – uma vez que as primeiras são a substância da segunda –, evidencia não se tratar mais o problema do conhecimento, neste âmbito, de uma discussão entre filosofias com posicionamentos extraídos das suas próprias bases conceituais. Trata-se, na verdade, de uma pressão exercida pela vida cotidiana em relação ao próprio complemento conceitual, controlado pelo ser. Os aparatos conceituais tradicionais, em geral, acabam por buscar a apreensão do mundo por meio de ideias racionais, o que os faz perder de vista o complexo ser-mesmo-assim da realidade, pois, sendo delegada à gnosiologia a função de fiscalizar criticamente os processos cognitivos e seus resultados, a legitimação da atividade científica a partir da análise da eficácia dos seus métodos converte-se numa forma de afastamento do homem em relação à

⁹⁴ Em apresentação da obra de Chasin (2009), Vaisman e Alves (2009, p. 11) postulam o reconhecimento de Marx enquanto herdeiro, “na ruptura, de momentos fundamentais da história do pensamento ocidental: da paternidade de Aristóteles a Hegel como simples padraço”.

percepção do seu viver e seu pensar na cotidianidade (LUKÁCS, 1979).⁹⁵ É justamente por sustentar a prioridade e a regência do objeto (da coisa enquanto tal) em sua existência material objetiva – autônoma em relação à cognição do sujeito –, é que o padrão marxiano de cientificidade extirpa qualquer fundamentação *a priori* do saber, visto que a prioridade da coisa não comportaria a utilização de referenciais lógico-epistemológicos ou teórico-metodológicos prévios (VAISMAN & ALVES, 2009).

O apontamento da debilidade intrínseca à especulação racionalista autorreferida – que encara o discurso científico como uma formação ideal em sua consistência autossignificativa – posiciona o estatuto ontológico marxiano como uma formulação contrária ao epistemologismo atual e, até mesmo, à própria negação irracionalista deste, pois, uma vez feita de modo formal e abstrato, tal negação, no mesmo sentido, converte-se apenas numa derivação dele⁹⁶. A obra marxiana nega então tais parâmetros de identificação da cientificidade, compondo a **sua própria arquitetônica reflexiva**, a qual, por óbvio, possui natureza distinta daquela suposta pelo epistemologismo. Desse modo, seria, portanto, incoerente submeter o estatuto ontológico marxiano ao crivo de legitimação do “fundamento gnosiopistemico”, uma vez impossível fazê-lo sem

⁹⁵ O autor fundamenta tais colocações nas descobertas primordiais de Bacon (1965), defensor dos métodos indutivos e fundador da doutrina da *idola*, firmada na compreensão de que a realidade é mais complicada do que como se apresenta imediatamente, denunciando assim o fato de o pensamento do homem cotidiano basear-se num sistema de preconceitos (*idola*), característicos de um cristianismo que visava controlar dogmaticamente a vida cotidiana, mediante a difusão de uma ontologia transcendental, capaz de frear o processo cognitivo.

⁹⁶ A obra de Chasin (2009) tem como uma de suas finalidades precípuas chamar atenção não somente para o imperialismo gnosiológico ou epistêmico predominante na atual construção do saber mas também, e principalmente, apontar a incidência desse imperialismo no próprio cerne da marxologia nas últimas décadas (a partir de 1950). Pois, segundo ele, o caráter das abordagens feitas pelos intérpretes de Marx encerra-se na disputa sobre o “estatuto científico” do seu discurso, conferindo “talhes analíticos ao pensamento marxiano que infletiam ao sabor das conflitantes equações formuladas pela tematização convencional da problemática do conhecimento”, emprestando assim ao pensamento de Marx um perfil teórico cognitivo e metódico diverso do que previam seus fundamentos ontológicos, caminhando então com a certeza de que “a base da reflexão marxiana ou a resolução de suas ‘dificuldades’ entrava em algum canteiro do subsolo lógico-gnosiopistemico. O fantasma já sobrevoava o Engels de ‘Herr Dühring’ e ‘Ludwig Feuerbach e o fim da filosofia clássica alemã’ e tomou largo assento nas incursões filosóficas de Lenin, tanto no ‘Materialismo e empiriocriticismo’ como nos ‘Cadernos’, tendo assombrado também o próprio Lukács de ‘O que é marxismo ortodoxo?’, ensaio de abertura de ‘História e consciência de classe’, sua obra protomarxista mais célebre. Porém, de Goldmann a Althusser ou de Della Volpe a Sartre, para sinalizar com alguns nomes, passando por tantos outros e se irradiando por todos os escaninhos, é que a tendência sucumbiu de vez à canga gnosiopistemica, numa rota cada vez mais excludente, ou antes, que atrelou e submeteu a ela o exame de qualquer outra temática, no seu espraiamento à saturação por mãos cada vez mais repetitivas e menos habilidosas ou sutis” (CHASIN, 2009, p. 26-27). Este quadro reflete uma tendência já verificada nos teóricos marxistas da Segunda Internacional (1889-1914), os quais consideravam uma perda de tempo e esforço a ocupação com problemas que, para eles, não eram de cunho estritamente filosófico, mas sim referentes às bases gerais metodológicas e gnosiológicas da teoria marxista (KORSCH, 1971).

“desrespeitar frontalmente o seu caráter e entorpecer o novo patamar de racionalidade que sua posição facultou compreender e tematizar” (CHASIN, 2009, p. 27).

É a partir desta perspectiva que o ser é chamado a nortear o conhecer, em afirmação de que da existência extraem-se os elementos essenciais ao seu próprio conhecimento. Neste sentido, a crítica da economia política marxiana – cujas nuances sobre o “método” serão pormenorizadas mais adiante – não consiste numa crítica epistemológica a alvejar os nexos imanes de uma formação ideal, mas se consubstancia, sim, numa concepção sobre o que vem a ser o “real”, tomando-o enquanto concreto pensado, composto por uma rica totalidade de relações e de determinações diversas (DEUS, 2010). Pois, é essa percepção do real (fundamento ontológico) que irá subsidiar a adoção do procedimento metodológico de abstração, de análise e de reagrupamento das categorias. Valendo ressaltar, por oportuno, que o controle “gnosiológico”, neste caso, faz-se pela verificação da capacidade de síntese em totalidade dos elementos simples identificados por meio das abstrações isoladoras (LESSA, 1999).

A inseparabilidade entre método e conteúdo afigura-se, portanto, como um traço dialético-materialista de determinação do conhecimento a partir da própria coisa (KORSCH, 1971), pois, “se por método se entende uma arrumação operativa, a priori, da subjetividade, consubstanciada por um conjunto normativo de procedimentos, ditos científicos”, dos quais o investigador deve se servir para alcançar o objeto, pode-se afirmar, então, “que não há método em Marx” (CHASIN, 2009, p. 89). A teoria marxiana não pressupõe um fundamento gnosiológico preliminar, calcado num *modus operandi* universal de racionalidade, visto o fato de a sua própria resolução ontológica considerar a prioridade da matéria sobre a consciência (CHASIN, 2009).⁹⁷

As implicações filosóficas enfrentadas pelo estatuto marxiano podem então ser sintetizadas, segundo Korsch (1971), em três pontos básicos de superação, quais sejam:

- 1) o posicionamento teórico adotado por Marx não pode ser visto como uma simples

⁹⁷ Complementa o autor que a referida inexistência de método e de gnosiolgia diretamente abordados na obra marxiana não representa uma lacuna dela. Diferentemente de Lukács, que atribui a “despreocupação” de Marx em estudar diretamente as relações entre a ontologia, gnosiolgia, lógica etc. à sua herança hegeliana, pautada numa ideia de sistema em que se movem dentro de uma certa unidade a ontologia, a lógica e a teoria do conhecimento, Chasin (2009, p. 90) entende a “omissão” marxiana acerca do método e da gnosiolgia como evidência da sua peculiaridade no tratamento destes temas, “de modo que a ausência de equacionamento convencional do assunto é apenas o sinal negativo da completa reconversão e resolução positivas que a matéria encontra na reflexão marxiana, ainda que só tratada ocasional e esparsamente”.

oposição unilateral às consequências da filosofia alemã tradicional, mas sim como um contraste universal aos seus pressupostos; 2) a oposição proposta não se restringe à filosofia idealista – posto esta representar apenas o complemento ideal esboçado na mente acerca do mundo existente –, comportando, em verdade, uma nova percepção da totalidade do mundo e; 3) a oposição não é só teórica, mas ao mesmo tempo prática.

O ângulo de visão dessa percepção aponta para o conhecimento como uma atividade humana de ímpeto totalizante, caracterizada por um processo de totalização que nunca atinge o seu término. O processo de criação do real pelo sujeito dá-se por meio da percepção de uma totalidade concreta que, ao ser desmembrada pelo processo de abstração de suas partes, traduz mais do que a soma destas (KONDER, 1981). Compreendendo-se o todo como o real em sua “essencialidade dinâmica”, composto por partes reciprocamente condicionadas, há de se perceber que o mesmo vai além da soma destes fragmentos. Isto se dá, justamente, em razão do movimento dialético existente entre eles, os quais atribuem à totalidade uma natureza mais ampla e profunda do que o mero conjunto dos pedaços. O movimento inerente à essência do real faz com que ele seja tomado, assim, como uma unidade de determinações diversas, uma totalidade em constante processo de transformação.

A perspectiva hegeliana admite a totalidade sob a forma idealista, tomando-a como um processo global no qual a ideia absoluta assume a “imperfeição” da matéria, desdobrando-se em movimentos que a realizam e a explicitam, para que, posteriormente, já enriquecida por este processo, retorne a si mesma enquanto conhecimento. Pode-se dizer, assim, que a vertente idealista concebe a totalidade como “fechada”, na qual a ideia se apresenta como ponto de partida e de chegada do processo de conhecimento do real. A perspectiva marxiana, por seu turno, trabalha com a concepção de totalidade “aberta”, o que quer dizer que, sob a ótica do materialismo histórico dialético, é necessária uma espécie de “fluidificação” do conceito para que este possa dar conta do real enquanto totalidade. A mudança da matéria traduz assim um movimento de transformação da totalidade que não pode ser cristalizado pela ideia em si. O movimento autotransformador da totalidade não é, neste sentido, um movimento espiritual – tal como prevê a perspectiva hegeliana – mas sim um movimento material, composto tanto pela modificação das formas de organização prática da vida, como dos próprios órgãos dos sentidos (KONDER, 1981). Valendo registrar o fato de que a

totalidade ser tomada pela corrente histórico-materialista como “aberta” não lhe retira sua característica essencial de ser ontologicamente indivisível.

Admitindo ser o mundo da realidade, pleno e inexaurível, a ontologia crítica, pautada na dialética histórico-materialista, denuncia as distorções incorridas pelo naturalismo ingênuo, e pelo positivismo, ao isolarem as partes do real, considerando-as como suas únicas expressões autênticas (KOSIK, 1976). Tal isolamento culmina numa inevitável rejeição daquilo que resta além de um selecionado fragmento do real, ou seja, relega-se ao plano da subjetividade – como se fosse independente do mundo material – as interconexões existentes entre as partes do todo, e entre as partes e o todo, as quais, na verdade, consubstanciam a própria essência do real, em composição do movimento da sua totalidade dinâmica.

A concepção ontológica da realidade como totalidade concreta desencadeou uma série de oposições no interior da filosofia contemporânea, dentre as quais, vale comentar, a intentada por Karl Popper, em sua obra *Miséria do Historicismo* (1957), na qual alega não ser possível o conhecimento da estrutura da realidade social em si mesma, haja vista entender a concreticidade como essencialmente incognoscível. Para ele, a possibilidade de se acrescentar, a cada fenômeno, ulteriores facetas e aspectos – ou mesmo elementos ainda não descobertos – torna o processo de conhecimento um infinito “acrescentamento”, o qual não poderia ser abarcado pela consciência humana. Assim, por essa perspectiva, a totalidade, em sua concreticidade, seria considerada mística, por contribuir, neste sentido, inversamente, para a não concreticidade e a abstratividade do conhecimento. Hayek também se manifesta em favor da concepção de realidade como um conjunto de fatos, sendo o conhecimento humano, portanto, apenas um conhecimento abstrato, realizado por um processo sistemático-analítico de manejo das partes do real. Desse modo, o todo da realidade seria então incognoscível, não podendo a alma humana abranger o todo em seus vários âmbitos, mas apenas em determinados aspectos extraídos do real (KOSIK, 1976).

O misticismo atribuído à totalidade, por seus opositores, advém da noção de que esta não poderia ser apreendida pelo conhecimento humano, pois o indivíduo não seria capaz de abranger todos os fatos. Contudo, diante disso, faz-se importante asseverar que, ao se fazer referência ao termo “totalidade”, não se está querendo dizer “todos os fatos”.

Totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fator qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido. **Acumular todos os fatos não significa ainda conhecer a realidade;** e todos os fatos (reunidos em seu conjunto) não constituem, ainda, a totalidade. [...] **A dialética da totalidade não é um método que pretenda ingenuamente conhecer todos os aspectos da realidade, sem exceções, e oferecer um quadro ‘total’ da realidade,** na infinidade de seus aspectos e propriedades; é uma teoria da realidade e do conhecimento que dela se tem como realidade. **A totalidade não é um método para captar e exaurir todos os aspectos, caracteres e propriedades, relações e processos da realidade;** é a teoria da realidade como totalidade concreta. Se a realidade é entendida como concreticidade, como um todo que possui sua própria estrutura (e que, portanto, não é caótico), que se desenvolve (e, portanto, não é imutável nem dado uma vez por todas), que se vai criando (e que, portanto, não é um todo perfeito e acabado no seu conjunto e não é mutável apenas em suas partes isoladas, na maneira de ordená-las), de semelhante concepção da realidade decorrem certas conclusões metodológicas que se convertem em orientação heurística e princípio epistemológico para estudo, descrição, compreensão, ilustração e avaliação **de certas seções tematizadas da realidade,** quer se trate da física ou da ciência literária, da biologia ou da política econômica, de problemas teóricos da matemática ou de questões práticas relativas à organização da vida humana e da situação social (KOSIK, 1976, p. 35-36, grifos nossos).

A ontologia crítica, ao conceber a realidade enquanto uma “essencialidade dinâmica”, manifesta por meio do fenômeno, aponta para o princípio metodológico de investigação, baseado na tomada do fenômeno como um momento do todo. Assim, um fenômeno, em sua existência como momento do todo, tem o condão de definir tanto a si mesmo como ao próprio todo, num processo de significação e condicionamento recíproco inerente à temporalidade da totalidade concreta.

Justamente porque o real é um todo estruturado que se desenvolve e se cria, o conhecimento de fatos ou conjunto de fatos da realidade vem a ser conhecimento do lugar que eles ocupam na totalidade do próprio real. **Ao contrário do conhecimento sistemático (que procede por via somatória) do racionalismo e do empirismo – conhecimento que se move de pontos de partida demonstrados através de um sistemático acrescentamento linear de fatos ulteriores –, o pensamento dialético parte do pressuposto de que o conhecimento humano se processa num movimento em espiral,** do qual cada início é abstrato e relativo. Se a realidade é um todo dialético e estruturado, o conhecimento concreto da realidade não consiste em um acrescentamento sistemático de fatos a outros fatos, e de noções a outras noções. É um processo de concretização que procede do todo para as partes e das partes para o todo, dos fenômenos para a essência e da essência para os fenômenos, da totalidade para as contradições e das contradições para a totalidade; **e justamente neste processo de correlações em espiral no qual todos os conceitos entram em movimento recíproco e se elucidam mutuamente, atinge a concreticidade.** O conhecimento dialético da realidade **não deixa intactos os conceitos** no ulterior caminho do conhecer; não é uma sistematização dos conceitos que procede por soma, sistematização essa fundada sobre uma base imutável e encontrada uma vez por todas: **é um processo em espiral de mútua compenetração e elucidação dos conceitos,** no qual a abstratividade (unilateralidade e isolamento) dos aspectos é superada em uma correlação dialética,

quantitativo-qualitativa, regressivo-progressiva (KOSIK, 1976, p. 41-42, grifos nossos).

Conforme se pode perceber, as posições sobre a incognoscibilidade da totalidade concreta são pautadas na concepção empírico-racionalista de conhecimento, reduzido, por essa perspectiva, a um processo de análise e de soma, em direção a uma representação atomística da realidade, concebendo-a como mera reunião de elementos e de processos em relação distinta e natural.

A perspectiva ontológica e, em certa medida, metodológica, trazida por Marx, permanece coerente diante das transformações contemporâneas não pelo fato de ter ele chegado a categorias de abordagem e de compreensão crítica da dinâmica capitalista, mas, essencialmente, por se centrar numa totalidade do ser social, a qual atravessa as mudanças de contexto, oferecendo subsídios para a construção e reelaboração de novas categorias, a partir das nuances e das particularidades históricas de cada circunstância e objeto.

O ímpeto totalizante da crítica marxiana centra-se, acima de tudo, numa generalidade que se funda não na pretensa capacidade de compreender todos os fenômenos e seus determinantes por meio de uma única narrativa, mas sim na afirmação filosófica de uma generalidade abstrata que toma a totalidade do ser social como forma de avaliação dos **fenômenos singulares**. A crítica ontológica de Marx assume, dessa forma, a função de denunciar falsas representações, com o objetivo de “despertar a consciência científica no sentido de se restaurar no pensamento a realidade autêntica, existente em si” (LUKÁCS, 1979, p. 27).

E é nesse ponto que o Marx da maturidade vai externar, a partir da estrutura interna de suas obras,

uma nova forma tanto de cientificidade geral quanto de ontologia; uma forma destinada a superar no futuro a constituição profundamente problemática, apesar de toda a riqueza dos fatos descobertos, da cientificidade moderna (LUKÁCS, 1979, p. 27).

A perspectiva ontológica e a, consequente, concepção de conhecimento, constituída a partir das ideias de Marx, permitem uma apreensão da realidade a partir da sua própria dinâmica de funcionamento, tomando-se como ponto de partida, portanto, as suas intrínsecas contradições materiais objetivas. A crítica marxiana à sistematização hierárquica de categorias definitivas põe-se, dessa forma, a investigar a conexão e a

determinação entre elas, compreendendo a totalidade do ser como um complexo de múltiplas e intrincadas relações

Onde a totalidade não é um fato formal do pensamento, mas constitui a reprodução mental do realmente existente, as categorias não são elementos de uma arquitetura hierárquica e sistemática; ao contrário, são na realidade ‘formas de ser, determinações da existência’, elementos estruturais de complexos relativamente totais, reais, dinâmicos, cujas inter-relações dinâmicas dão lugar a complexos cada vez mais abrangentes, em sentido tanto extensivo quanto intensivo (LUKÁCS, 1979, p. 28).

Assim, a crítica ontológica estabelecida por Marx emerge como princípio a direcionar essa nova forma de cientificidade calcada numa totalidade do ser. E é por essa razão que o Marx da maturidade virá a intitular suas obras não como “Economia”, mas como “Crítica da economia política”, pois, se, num plano imediato, tais obras trazem uma natural crítica às perspectivas burguesas diante da economia, não deixam de trazer também, implicitamente, uma “ininterrupta crítica ontológica imanente de todo fato, de toda relação, de toda conexão submetida a leis” (LUKÁCS, 1979, p. 29).

No seu breve e conhecido texto sobre o método da economia política, Marx traz uma série de considerações acerca dos fundamentos de investigação a serem adotados na, efetiva, compreensão do “real”⁹⁸. Nessa ocasião, ele toma como exemplo o estudo da Economia⁹⁹, como forma de demonstrar todo o processo cognitivo a ser percorrido pelo sujeito cognoscente na busca pela apreensão do real, enquanto totalidade concreta. O referido texto não poderia deixar de se configurar como uma crítica denunciadora das limitações inerentes ao método predominantemente utilizado pelos economistas clássicos. Nas palavras de Jacob Gorender (1982, p. 7), as aspirações de Marx pautavam-se numa ideia apresentada por Engels, a qual viria a nortear seus pensamentos a partir de então: “a da crítica de uma ciência social até então construída e ricamente desenvolvida pelo pensamento burguês”. E é com esse intuito que Marx desenvolve uma teoria crítica da Economia Política, a qual, em seu bojo, não poderia dispensar uma

⁹⁸ Segundo Lukács (1979), a crítica da Economia Política consiste no único texto do Marx da maturidade que versa sobre a dialética.

⁹⁹ Embora a tomada da Economia como exemplo já reste expressamente evidenciada no texto em referência – especificamente no trecho “em Economia, por exemplo, começar-se-ia pela população” –, Kosik, (1976, p. 145) não deixa de pontuar, em menção a “O capital” que “as categorias lógicas são independentes do conteúdo econômico”. Nesta concepção, a obra de Marx passa a ser tida “sobretudo como uma lógica aplicada, que se serve da economia como de um material ilustrativo do seu movimento”.

reflexão ontológica, capaz de questionar a, então usual, forma de produção do conhecimento.

Marx apresenta o processo cognitivo de apreensão da realidade como um percurso composto por quatro etapas básicas: 1) o concreto real; 2) a abstração e a análise de categorias simples; 3) a abstração e a análise de categorias complexas e; 4) o concreto pensado (retorno ao concreto real). Assim sendo, o processo de conhecimento parte do intuitivo empírico que, ao se prostrar diante do “concreto real”, encontra-se, inicialmente, em face de uma representação caótica do todo¹⁰⁰, percebida por meio dos órgãos dos sentidos. Esse “concreto real”, caracterizador do primeiro estágio do processo de conhecimento, vale mencionar, pode ser concebido, também, como “concreto sensorial”, visto encontrar-se no plano das percepções imediatas do sujeito cognoscente.

Ainda sobre o estágio inicial do processo de conhecimento,

Marx insiste em que o ponto de partida do processo cognoscitivo está no concreto real. Este constitui o objeto sobre o qual o pensamento exerce sua atividade criadora específica, que é a atividade teórica. Assim, o conhecimento percorre escalas necessárias do intuitivo empírico ao abstrato e deste ao concreto pensado, que retorna, enquanto totalidade de múltiplas determinações, ao concreto real (GORENDER, 1982, p. 12-13).

Para Marx,

O concreto é concreto porque é síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso **o concreto aparece no pensamento como um processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo** e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação. No primeiro método, a representação plena volatiliza-se em determinações abstratas, no segundo, as determinações abstratas conduzem à reprodução do concreto por meio do pensamento. (MARX, 1982, p. 14, grifo nosso).

O “concreto real” imediato afigura-se, então, como ponto de partida, formado por um emaranhado de percepções, as quais, para serem efetivamente transformadas numa compreensão da totalidade do real, carecem da abstração e da análise de suas partes. Assim, embora o concreto real já se apresente ao pensamento imediatamente como um processo de síntese, consiste, por certo, apenas no ponto de partida para a compreensão do real, enquanto totalidade.

¹⁰⁰ Vale frisar, desde já, que, independentemente do estágio do processo cognitivo, a realidade não é caótica em si, caótica é a sua representação.

O que não se pode deixar de mencionar é o caráter “aberto” de tal totalidade, fazendo com que a apropriação do concreto pelo pensamento – indo do “concreto real” à “abstração” e depois ao “concreto pensado” – não crie o concreto em si, mas apenas o reproduza a partir da sua dinâmica de funcionamento.¹⁰¹ Pode-se dizer, dessa forma, que a concepção do real enquanto totalidade “aberta” reconhece a existência das coisas como um processo material e objetivo, ou seja, a experiência concreta do real independe de ser apreendida ou não pelo pensamento. Nesse sentido, o fato de a concreticidade do real não ser completamente captada pelo pensamento não elimina nem limita a sua existência, posto a sua materialidade objetiva não permitir reduzi-lo, unicamente, ao mundo das ideias.

Por isso é que Hegel caiu na ilusão de conceber o real como resultado do pensamento que se sintetiza em si, se aprofunda em si, e se move por si mesmo; enquanto que o método que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto não é senão a maneira de proceder do pensamento para se apropriar do concreto, para reproduzi-lo como concreto pensado. Mas este não é de modo nenhum o processo da gênese do próprio concreto (MARX, 1982, p. 14).

A totalidade concreta, enquanto uma totalidade de pensamentos (concreto de pensamentos), afigura-se como um produto do próprio ato de pensar.¹⁰² Dessa forma, quando o todo faz-se presente no cérebro (todo de pensamentos) é um produto dele próprio, de modo que o sujeito real pensante continua a existir “agora como antes, em sua autonomia fora do cérebro”, visto que o cérebro trabalha por meio de uma atividade teórica, especulativa (MARX, 1982, p. 15). A partir daí, pode-se perceber que o próprio processo cognitivo de constituição do pensamento e de apreensão do real passa, inevitavelmente, pela materialidade histórica, não só do objeto, mas também do próprio sujeito cognoscente na composição da objetividade da sua interdependência com aquele.¹⁰³

Com base nessa concepção, ao mesmo tempo em que o ponto de partida apresenta-se como uma fase sensorial, evidenciando o caráter material objetivo da

¹⁰¹ O “concreto pensado” não coincide com a “realidade empírica” por se tratar de uma categoria do pensamento e não do real em si (GERMER, 2000, p. 15).

¹⁰² Nas palavras de Röd (1984, p. 232), o método marxista de ascensão do abstrato ao concreto “é somente a reprodução do concreto no pensamento com o fim de apropriar-se do concreto conceitualmente e não corresponde à evolução real do concreto, tal como pensou Hegel”.

¹⁰³ Lukács (1979) considera toda objetividade como de suma importância do ponto de vista ontológico, chegando, inclusive a afirmar que a relação recíproca entre objetividades consiste na própria forma originária das relações ontológicas entre entes.

existência e do processo de conhecimento, afigura-se também – já num segundo instante – como uma abstração a compor, não o todo em si, mas apenas uma representação dele (representação caótica do todo). Tomando como exemplo o processo de conhecimento de um dado país, Marx aponta:

Assim que começássemos pela população, teríamos uma **representação caótica do todo**, e através de uma determinação mais precisa, através de uma análise, chegaríamos a **conceitos cada vez mais simples; do concreto idealizado passaríamos a abstrações cada vez mais tênues até atingirmos determinações as mais simples**. Chegando a esse ponto teríamos que **voltar a fazer a viagem de modo inverso**, até dar de novo com a população, mas desta vez não com uma representação caótica de um **todo**, porém com uma **rica totalidade de determinações e relações diversas** (MARX, 1982, p. 14, grifos nossos).

A partir do dito caminho de volta (“viagem de modo inverso”), Marx tece sua crítica aos economistas do século XVII, os quais começam pelo todo vivo e complexo (por exemplo, a população), porém, ao descobrirem algumas relações gerais abstratas tidas como determinantes, passam a construir os sistemas econômicos, partindo do simples (por exemplo, trabalho) para o complexo (por exemplo, Estado), satisfazendo-se com abstrações gerais para fundamentar tais sistemas (MARX, 1982).

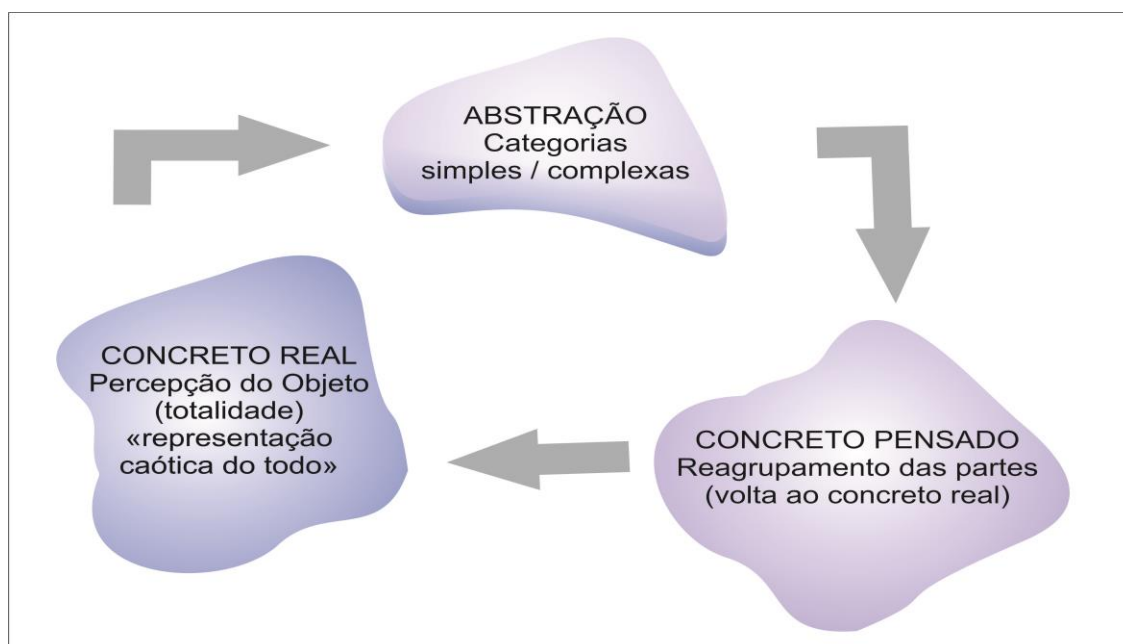
A utilização de abstrações isoladoras como mediação para o conhecimento do real foi aprofundada no início da constituição da Economia enquanto ciência, ao ponto de se poder dizer que a ciência econômica nasceu adotando o caminho da abstração, ou seja, partindo de elementos abstratos para chegar ao concreto. Contudo, deve-se garantir que tal caminho guarde uma constante dependência com o real do ser, sob pena de se incidir em ilusões idealistas, causadas pelo isolamento do processo cognitivo como algo autônomo (LUKÁCS, 1979).

Conforme se pode observar do trecho transcrito, as etapas do processo cognitivo então descrito são todas imprescindíveis à apreensão do real em sua concreticidade. Assim, a crítica de Marx assume a natureza de um frontal ataque aos economistas clássicos, na medida em que os acusa de negligenciarem a dita “viagem de modo inverso”, ou seja, o caminho de volta ao concreto real sob a forma de concreto

pensado.¹⁰⁴ A perspectiva de compreensão do real como uma totalidade concreta não poderia admitir, evidentemente, a segmentação do todo a partir da abstração de suas partes, sendo cada uma delas analisada e posta como se efetivamente fosse um fragmento do real.

O caminho da abstração opera-se por meio da remoção da realidade perceptível na composição de uma representação mental, “neste sentido o abstrato constitui uma fase elementar do conhecimento mas não é o próprio conhecimento, pois este não se reduz à representação de um ou diversos aspectos isolados da realidade” (GERMER, 2000, p. 7). O conhecimento serve-se da abstração para apreender o concreto, ou seja, toma o processo de abstração e análise das partes como um caminho para uma efetiva compreensão da realidade, após a rearticulação delas sob a forma de concreto pensado.

Figura 1 - Processo cognitivo de apropriação do real



Fonte: O autor.

O fato de o todo se apresentar de forma imediata aos órgãos sensoriais não significa que ele seja imediatamente cognoscível ao homem, haja vista ser – neste

¹⁰⁴ “A economia política burguesa sempre sofreu do dualismo produzido pela rígida separação desses dois procedimentos. Em um pólo, surgiu uma história econômica puramente empírica, na qual desaparece a verdadeira conexão histórica do processo global; no outro pólo, desde a teoria da utilidade marginal até as pesquisas manipulatórias singulares de hoje, surgiu uma ciência que – de modo pseudoteórico – faz desaparecer as conexões autênticas, decisivas, mesmo quando acidentalmente, em casos singulares, é capaz de apreender relações reais ou seus resultados” (LUKÁCS, 1979, p. 39).

instante – um todo caótico entremeadado de representações. Diante disso, importa constatar que a compreensão do todo só é possível por meio da mediação do abstrato (abstração das partes), em outras palavras, obtém-se o todo pela mediação da parte. O que não se pode deixar de mencionar é que tal mediação não conclui o processo de conhecimento, pois necessária é a elevação do abstrato ao concreto para que assim se possa superar tal abstratividade (KOSIK, 1976).

Neste processo mental, o problema básico consiste em se ir além do mero conhecimento abstrato das partes, superando-se também um conhecer apenas dedutivo a partir das leis gerais abstratas, para se atingir um conhecimento abrangente e real do todo concreto (CORAZZA, 1996, p. 36).

Na opinião de Corazza (1996), ao contrário de Smith, Ricardo e Robins, Marx considera o conhecimento abstrato insuficiente diante da natureza do objeto da Economia Política, pois a abstração traria apenas o conhecimento das partes, por meio da apreensão de fenômenos isolados. O conhecimento do todo, em sua essência, conta com o processo de abstração apenas como meio e não como o seu fim, haja vista somente ser o conhecimento concreto da realidade, a partir de uma rearticulação das partes abstraídas, em composição do chamado “concreto pensado” (CORAZZA, 1996; 2003).

A estagnação do processo cognitivo na fase de abstração sem o retorno ao concreto real, segundo os fundamentos da ontologia crítica, é insuficiente para a compreensão da realidade, uma vez que as abstrações – justamente por partirem do concreto real – são produto de um processo histórico concreto, devendo retornar a ele, por meio da junção dos seus fragmentos, permitindo, assim, o conhecimento das suas respectivas determinações e relações diversas, como um todo indivisível em sua concreticidade.

Nas palavras de Marx:

[...] até as categorias mais abstratas – precisamente por causa de sua natureza abstrata –, apesar de sua validade para todas as épocas, são, contudo, na determinidade dessa abstração, igualmente produto de condições históricas, e não possuem plena validade senão para essas condições e dentro dos limites destas (MARX, 1982, p. 17).

As abstrações compostas a partir de um contexto histórico determinado devem, assim, guardar relação com este, ou seja, a composição das categorias – mesmo daquelas consideradas mais abstratas – deve ser realizada a partir dos elementos históricos formadores da totalidade que a origina. Nesse sentido, “o curso do

pensamento abstrato que se eleva do mais simples ao complexo corresponde ao processo histórico efetivo” (MARX, 1982, p. 15). Isso não significa, entretanto, colocar as categorias na ordem histórica em que tiveram uma ação determinante sobre o contexto real, pois “a ordem em que se sucedem se acha determinada, ao contrário, pelo relacionamento que têm umas com as outras” (MARX, 1982, p. 19), o que não permite considerar a concreticidade das categorias sob análise a partir do curso histórico de sua aparição¹⁰⁵ (MARX, 1982). O manejo das categorias não se pauta, portanto, numa hierarquia sistemático-ideológica, mas decorre, sobretudo, da prioridade ontológica de cada uma delas em relação às demais (LUKÁCS, 1979).

2.2.5. A Materialidade Institucional do Arranjo Federativo Enquanto Fração de Uma Totalidade Concreta

As limitações inerentes aos pressupostos adotados pelas teorias hegemônicas da economia do setor público manifestam-se sob a forma de reducionismos em face da própria percepção do real. A perspectiva adotada pela *Public Choice Theory*, ao conceber a política como um processo realizado, unicamente, por negociações e contratos entre atores isolados, faz o Estado aparecer enquanto ente neutro e imparcial, situado acima dos conflitos sociais, o que não traduz, efetivamente, o movimento da sua materialidade histórica em meio à correlação das forças sociais e políticas. A atenuação das ortodoxias pela *New Institutional Economics*, por sua vez, mesmo incorporando as instituições ao sistema econômico e revendo os postulados da racionalidade, não deixa de tentar instituir as “regras do jogo” – sob a forma constitucional –, buscando neutralizar os conflitos sociais, mediante a constituição de articulações estratégicas voltadas para a atenuação das ineficiências ocorrentes na interação entre agentes maximizadores. A instituição de regras para reduzir a incerteza e a racionalidade limitada dos agentes reconsidera o papel do Estado, redefinindo seus pressupostos de legitimação, concebendo-o enquanto garantidor do cumprimento dos contratos e

¹⁰⁵ Essa reflexão representa o pensamento expresso na conhecida afirmação de Marx de que a “anatomia do homem é a chave da anatomia do macaco” (1982, p. 17). Toma como exemplo para a fundamentação de tal assertiva a categoria “dinheiro”, a qual emerge com categoria simples, historicamente existente antes dos Bancos do capital e do trabalho assalariado. Evidencia, desta forma, “que a categoria mais simples pode exprimir relações determinantes de um todo menos desenvolvido, ou relações subordinada de um todo mais desenvolvido, relações que já existiam antes que o todo tivesse se desenvolvido, no sentido em que expressam uma categoria mais concreta” (MARX, 1982, p. 15).

responsável pela contenção de oportunismos nas relações entre os agentes fragmentados. Essa percepção ofusca a apreensão dos processos sociais a partir da sua materialidade concreta, enquanto fração de uma totalidade.

A percepção do real enquanto totalidade concreta permite a abordagem dos pressupostos inerentes à constituição dos arranjos institucionais estatais como produto e produtores de um contexto historicamente condicionado, cuja apreensão somente é possível mediante a identificação das suas contradições materiais objetivas, as quais, por sua vez, esboçam os fundamentos de um modo de produção e reprodução social específicos. Sob essa perspectiva, a investigação dos arquétipos de composição da estrutura estatal¹⁰⁶, passa, inevitavelmente, pela observação dos mecanismos encarnados na sua própria materialidade institucional, uma vez que as formas organizativas enraizadas no seu aparato expressam, por assim dizer, os traços fundamentais sob os quais se assentam as bases materiais do sistema no qual está inserido.

Tomar a realidade enquanto um complexo de múltiplas relações e determinações diversas implica perceber que a composição do arranjo federativo e das políticas públicas, por certo, afigura-se enquanto fração de uma totalidade, que, no curso do seu movimento, expressa a própria dinâmica de funcionamento do seu todo. Assim, longe dos pressupostos fragmentários do individualismo metodológico, a percepção edificada sobre essa perspectiva ontológica volta-se para a materialidade institucional do arranjo federativo, concebendo-a como expressão do condicionamento recíproco entre a arquitetura organizativa do Estado capitalista e a proeminência dos padrões de acumulação.

Em sendo o federalismo um complexo no qual coexistem várias ordens políticas e jurídicas autônomas e interdependentes entre si – dentro da estrutura do próprio Estado –, importa considerar a constituição das formas institucionais estatais em integração com as especificidades da sua conjuntura. Nesse sentido, os contornos assumidos por esse arranjo vão sendo delineados em mediação com a sucessão das formas organizativas, consideradas “adequadas” à reprodução desse sistema. Portanto,

¹⁰⁶ Embora Marx – apesar de manifestas intenções – não tenha chegado a escrever um tratado específico sobre o Estado, o estatuto ontológico fundado por sua obra possibilitou aos marxistas edificarem construções acerca da dinâmica de funcionamento da máquina pública, tomando-a enquanto parte integrante do modo capitalista de produção. As opiniões de Marx sobre a constituição do Estado encontram-se espalhadas por sua obra (HARVEY, 2007, p. 287), com especial atenção ao terceiro volume inacabado de “O Capital”, o qual manifestava a clara intenção de desenvolver uma teoria do Estado enquanto parte integrante da análise global do modo capitalista de produção (BARROW, 2000).

os movimentos de organização e reorganização do aparato estatal, do modo de produção e do espaço de acumulação vão sendo concebidos enquanto elementos intrínseca e reciprocamente condicionados. Nesses termos, o capítulo subsequente aborda o processo de formação histórico-concreta do objeto, considerando a interdependência constitutiva entre o modelo de federalismo predominante; a tributação sobre o valor adicionado e; o padrão de acumulação.

3. A FORMAÇÃO HISTÓRICO-CONCRETA

A crítica aos pressupostos do individualismo metodológico e aos seus desdobramentos no cerne das teorias hegemônicas da economia do setor público fez a presente investigação trilhar os caminhos sugeridos pela ontologia crítica, concebendo a noção de totalidade concreta enquanto postulado heurístico de investigação. Nesse sentido, a denúncia dos reducionismos inerentes às abordagens predominantes da dinâmica federativa e, por assim dizer, da competição interjurisdicional, trouxe para esta pesquisa o compromisso de investigar a essência de tal fenômeno a partir da sua materialidade concreta, historicamente dada, buscando apreender as suas leis de movimento com base nas contradições inerentes ao seu próprio contexto. Assim, o curso da investigação põe-se a conceber os intentos individualistas em sua interdependência constitutiva com as determinações macroestruturais, caminhando para longe das “leis gerais abstratas”, adotadas pelas correntes de origem neoclássica, fundadas na noção de racionalidade autossustentada e a-histórica, cujo agente maximizador é considerado a célula primeira das transformações sociais.

Sob essa perspectiva, vale mencionar que a competição interjurisdicional e a própria configuração das relações federativas aparecem, num plano imediato, como produto de racionalidades individuais, ou seja, como um agregado de autointeresses em constante estado de maximização. A partir dessa concepção, o processo de uniformização do ICMS manifesta-se, em sua “superfície”, como um antídoto para a “guerra fiscal”, emergindo, portanto, enquanto um dispositivo, um arranjo institucional capaz de garantir a melhoria da “eficiência” e “competitividade” do sistema tributário nacional.

Para romper com essa pseudoconcreticidade do fenômeno, faz-se necessária a abordagem do contexto histórico-concreto do qual faz parte. A captação do que efetivamente está “por trás” desse processo de reforma tributária – a qual privilegia a “eficiência” e a “competitividade” como expoentes máximos e neutros a serem preservados no curso dessas transformações – implica conceber a uniformização do ICMS enquanto fração de uma totalidade concreta que, no seu “em si”, manifesta a própria dinâmica de funcionamento do seu todo. Assim, a busca pela compreensão do

condicionamento recíproco entre o todo e a parte caminha pelo reconhecimento das suas principais manifestações, no curso da sua composição histórica.

Este capítulo se ocupa, pois, de dois propósitos, o primeiro, de apresentar o contexto histórico sob o qual se desenvolveram as relações interjurisdicionais e a tributação sobre o valor adicionado no país, em interdependência com a sucessão dos respectivos padrões de acumulação e a articulação dos espaços nacionais. Essa pretensão traz, implicitamente, a ambição de demonstrar, em face do contexto estudado, que a superveniência das teorias hegemônicas da economia do setor público não se dá por meio da mera metamorfose intelectual destas, mas sim pela sua conveniência teórica frente à sucessão dos padrões de acumulação. O segundo propósito consiste em expor os aspectos técnicos da “guerra fiscal” e das propostas legislativas de uniformização do ICMS.

Importa mencionar o fato de não ser este um capítulo de natureza, eminentemente, analítica, pois, a partir da perspectiva ontológica adotada, faz-se imprescindível a prévia captação do contexto histórico-concreto, sob o qual se constitui o objeto. Trata-se, portanto, de trazer aqui uma espécie de descrição dos elementos identificados no estágio “intuitivo-empírico” da pesquisa, compartilhando as percepções obtidas no momento da “representação caótica do todo”.

Para fins de apresentação dos elementos captados nessa etapa de investigação, percorre-se o contexto histórico de composição da materialidade institucional do Estado brasileiro, dando-se maior relevo ao condicionamento recíproco entre as relações intergovernamentais federativas e a tributação sobre o valor adicionado, em interdependência constitutiva com o padrão de acumulação, proeminente em cada período. Ao final da contextualização, apresenta-se o Quadro 2, contendo os principais traços de cada período, no que concerne a: a) modelo de federalismo predominante; b) tributação sobre o valor adicionado e; c) padrão de acumulação.

3.1. O FEDERALISMO, A TRIBUTAÇÃO SOBRE O VALOR ADICIONADO E O PADRÃO DE ACUMULAÇÃO: A CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA NO BRASIL

3.1.1. A composição do sistema tributário brasileiro (1889-1930)

A centralização do Estado durante o Império é bastante enfatizada por importantes vertentes da historiografia brasileira. Entretanto, a partir de uma observação mais minuciosa do contexto, é possível identificar a realização de transferências de poder estatal em favor das pessoas privadas¹⁰⁷, revelando assim uma incapacidade do Estado Imperial em abarcar toda a extensão do território nacional, haja vista a diversidade das dinâmicas da sua formação. A constatação das limitações institucionais do poder imperial para lidar com os distintos contextos de desenvolvimento brasileiro evidenciam o fato de, muito antes do nascimento da República, as oligarquias provinciais e regionais já restarem fortemente consolidadas, sendo, portanto, capazes de influenciar significativamente a formação da estrutura jurídico-institucional do país. O poder exercido pelos senhores locais viria então a se desdobrar no reconhecimento de uma ampla autonomia aos novos estados-membros, constituídos enquanto espaços sociopolítico-econômicos de dominação oligárquica¹⁰⁸ (FRANCISCO DE OLIVEIRA, 1995).

Em meados da década de 1870, o Estado Imperial entra em processo de crise a partir da confluência entre as crescentes demandas das diferentes economias regionais e o estrangulamento das finanças públicas causado pelo endividamento interno e externo (BRANDÃO, 2004; TAVARES, 1999). Em pouco mais de seis décadas, “os espaços econômicos decadentes da exploração colonial (extrativa, canavieira e mineral) deram lugar a um espaço dominante de acumulação” (TAVARES, 1999, p. 451), elevando o

¹⁰⁷ Segundo Francisco de Oliveira (1995), os exemplos clássicos das funções transferidas pelo Estado Imperial foram: as coletorias da fazenda, a guarda nacional e os bancos reais com poder de emissão, além da considerada dimensão mais importante do Estado moderno, qual seja, o monopólio legítimo da violência.

¹⁰⁸ Os estados se delineavam em espaços econômicos quase autônomos, com ampla autonomia tributária sobre o comércio exterior e interno, dotados de um poder de polícia que consistia, em parte, numa extensão dos exércitos privados dos proprietários. A federação era resumida então ao mero somatório dos estados, os quais, por sua vez, representavam os espaços de dominação oligárquica (FRANCISCO DE OLIVEIRA, 1995).

complexo cafeeiro à condição de centro dinâmico, responsável pela inserção da economia brasileira no ciclo dos mercados internacionais. A República ergue-se, então, “sobre os escombros do capital mercantil-escravista”, num contexto marcado pela falência das casas de comércio e bancárias, resultante de uma política econômica pautada no endividamento interno e externo dos senhores locais¹⁰⁹ (TAVARES, 1999, p. 452).

O padrão de acumulação, em constituição, contava com a passagem de uma economia de base mercantil-escravista para uma dinâmica primário-exportadora, a qual conservava a composição das relações sociais rurais arcaicas, com forte concentração da propriedade fundiária (LEITÃO, 2009). No curso dessas transformações, o café emerge como principal cultura a encabeçar o crescimento das exportações. Ao final do século XIX, as condições de expansão do setor cafeeiro eram extremamente favoráveis¹¹⁰, fazendo com que os empresários brasileiros se valessem de tal oportunidade para chegarem a controlar três quartos do total da produção mundial, possibilitando, assim, a manipulação da oferta global, conferindo um caráter especial à composição dos seus preços desse produto. Após a primeira crise de superprodução, nos primeiros anos do século XX, os empresários perceberam o quão privilegiada era a sua situação, pois, descobriram necessitar apenas de recursos financeiros para reter parte da produção fora do mercado, contraindo, artificialmente, a oferta, protegendo-se, dessa forma, contra a baixa de preços¹¹¹ (FURTADO, 2005).

¹⁰⁹ Uma das primeiras medidas econômicas adotadas pela República foi a moratória, seguida da negociação da dívida com os banqueiros ingleses, o que implicou na realização do primeiro grande ajuste liberal de cunho recessivo para a economia brasileira (TAVARES, 1999).

¹¹⁰ Dentre as condições tidas como favoráveis à expansão da cultura do café, Furtado (2005, p. 12) elenca três pontos: “Por um lado, a oferta não-brasileira atravessou uma etapa de dificuldades, sendo a produção asiática grandemente prejudicada por enfermidades, que praticamente destruíram os cafezais da ilha de Ceilão. Por outro lado, com a descentralização republicana o problema da imigração passou às mãos dos estados, sendo abordado de forma muito mais ampla pelo governo do Estado de São Paulo, vale dizer, pela própria classe dos fazendeiros de café. Finalmente, o efeito estimulante da grande inflação de crédito desse período beneficiou duplamente a classe de cafeicultores: proporcionou o crédito necessário para financiar a abertura de novas terras e elevou os preços do produto em moeda nacional com a depreciação cambial”.

¹¹¹ Furtado (2005, p. 13-14) refere-se, mais especificamente à crise de 1893, prolongada nos EUA, marcada pelo declínio dos preços no mercado mundial, fase em que se fazia impraticável apelar para o mecanismo cambial em defesa da rentabilidade do setor cafeeiro. Assim, a política de “valorização” do café, mediante a retirada de parte dos estoques do mercado, assinada em 1906, pautava-se em quatro elementos: a) o governo interviria no mercado para comprar os excedentes, equilibrando oferta e procura; b) tais compras seriam financiadas com empréstimos estrangeiros; c) para cobrir tais empréstimos, seria instituído um imposto sobre o café exportado; d) os governos dos estados produtores deveriam desencorajar a expansão das plantações.

A composição do complexo cafeeiro como polo dinâmico de acumulação desdobrou-se em múltiplas faces, por meio de um capital mercantil que se transformava em café, ferrovias, bancos, comércio, indústria, infraestrutura e outros segmentos. Esse capital exercia uma sobredeterminação em face das outras economias regionais, uma vez que possuía forças produtivas mais avançadas para enfrentar concorrências no território nacional. Ainda nesse período, o mercado nacional encontrava-se desintegrado, marcado por uma forte precariedade nos nexos mais permanentes entre as regiões. Isso acabava ensejando certo isolamento dos espaços regionais de acumulação, condicionado pelas lógicas oligárquicas regionais e locais, as quais fundavam-se na delimitação do seu domínio sobre determinadas circunscrições, tornando-as mais atrativas para a valorização das suas respectivas massas de capital (BRANDÃO, 2004). A hegemonia dos blocos agrocomerciais exportadores consolidava estratégias de adequação a possíveis vantagens oriundas da divisão internacional do trabalho, difundindo a ideia de integração do país aos circuitos mundiais da economia enquanto exportador de produtos agrícolas. Nessa engrenagem, consolidavam-se interesses diferenciados no plano regional, os quais se alinhavam diretamente às distintas trajetórias dos interesses setoriais, constituindo, nesse processo, uma nova correlação de forças atuantes sobre o processo decisório e sobre a própria formatação do Estado em construção. Assim, a ausência de um projeto nacional unificado, de uma institucionalidade que abarcasse todo o território brasileiro, dificultava a própria constituição do Estado enquanto ente político (OLIVEIRA, 2004).

A falta de organicidade, característica do isolamento, extensividade e fragmentação regional, aparecia enquanto obstáculo à constituição de um espaço nacional de valorização do capital, fazendo com que os incipientes processos de homogeneização esbarrassem nas significativas diferenças entre os complexos regionais, razão pela qual se verificou a sobredeterminação do complexo cafeeiro paulista ante as demais estruturas produtivas regionalizadas (BRANDÃO, 2004). A ampliação da autonomia dos estados-membros – promovida pela descentralização republicana – fez o Estado de São Paulo liderar a política de valorização do café sem o apoio do governo central, apelando diretamente para o crédito internacional e pondo assim em prática o projeto de redução artificial da oferta e sustentação dos preços. “Essa decisão lhe valeu a vitória sobre os grupos opositores” (FURTADO, 2005, p. 15), de modo a forçar o governo federal a assumir uma maior parcela de responsabilidade na

execução do projeto. O êxito financeiro obtido com a experiência¹¹² viria a consolidar o poder daquela fração de capital até 1930, logrando dessa forma, “submeter o governo central aos objetivos de sua política econômica” (FURTADO, 2005, p. 15).

Os contornos assumidos pela federação brasileira, instituída com a Proclamação da República, em 1889, colocavam os estados-membros recém criados na condição de entes políticos fundamentais na composição das estruturas de poder, garantindo assim a consolidação das frações de classes dominantes locais, por meio da constituição de um sistema tributário fundado na autonomia fiscal e administrativa desses entes. Foi atribuído aos estados-membros o controle sobre a então principal fonte de arrecadação tributária, qual seja, o imposto de exportação. Somado a isso, os estados-membros tinham o direito de manipular e instituir tributos – desde que não concorrentes com a União – assim como de recorrer livremente à dívida pública e ao capital externo. O Governo Federal era incumbido, destarte, de assegurar a reprodução global do sistema, sustentando as condições de existência do pacto oligárquico – apesar das desigualdades entre os estados-membros – e propiciando a interface com o ciclo dinâmico internacional (LOPREATO, 2000).

A oposição à tradição do unitarismo imperial não foi suficiente para a realização de um projeto comum de reforma tributária. O interesse das províncias em eliminar a centralização política não repercutia com a mesma força na esfera fiscal¹¹³, pois, neste âmbito, consideradas as desigualdades econômicas regionais, as discussões de ímpeto descentralizante davam lugar a acusações mútuas sobre quem mais se beneficiava com a estrutura tributária vigente no Império¹¹⁴ (ABRUCIO, 2002). O que de fato ocorria nesse momento era uma recomposição das competências tributárias, posto que, a estruturação do Estado brasileiro, sob um regime federativo, passou a demandar o

¹¹² A menção ao êxito financeiro da experiência não pode deixar de pontuar que os mecanismos de defesa da economia cafeeira consistem, em verdade, numa transferência para o futuro da solução de um problema, haja vista o fato de a redução artificial da oferta impulsionar a expansão dessa mesma oferta, pois, a sustentação dos preços tornava o café uma cultura privilegiada em relação a outros produtos primários veiculados no mercado internacional, fazendo com que os produtores se sentissem estimulados a produzir cada vez mais.

¹¹³ Sobre os ciclos de centralização e de descentralização a partir da perspectiva das relações intergovernamentais, no período de 1891 a 2004, vale observar a síntese expressa no ANEXO I.

¹¹⁴ Em delimitação das posições assumidas neste conflito, Abrucio (2002, p. 33) menciona: “A bandeira da autonomia financeira beneficiará desigualmente as unidades da Federação, pois o projeto de discriminação das rendas vitorioso na Assembléia Constituinte trará ganhos basicamente aos estados exportadores – São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Pará e Amazonas. O conceito de autonomia financeira servirá basicamente aos estados mais ricos – particularmente São Paulo –, deixando claro o caráter originalmente hierárquico da Federação brasileira”.

reconhecimento da autonomia financeira dos estados-membros, implicando assim na separação das fontes tributárias por meio da delimitação das competências¹¹⁵ dos Estados e da União, quanto à instituição de cobrança de impostos.

A Constituição de 1891 não contemplou os mecanismos de transferências fiscais entre as esferas governamentais, negligenciando, dessa forma, as possibilidades de redução das desigualdades de renda entre as regiões e, ao mesmo tempo, consolidando a composição de um **“federalismo competitivo”**, calcado numa organização político-territorial que instrumentalizava a dominação das oligarquias regionais mais poderosas.¹¹⁶ As possibilidades legais de intervenção do Governo Federal nos estados-membros¹¹⁷ eram então utilizadas para punir adversários e proteger os interesses dos estados-membros mais fortes. O domínio exercido sobre o Poder Central, pelas oligarquias dos estados de São Paulo, Minas Gerais e, em menor grau, Rio Grande do Sul, fazia com que os estados-membros mais pobres não dispusessem de espaços políticos para fazerem valer suas pretensões no âmbito federativo, encontrando-se estes subsumidos ao acordo silencioso, firmado entre as elites mineira e paulista para governar o país. A inexistência de mecanismos de transferências fiscais acentuava as limitações do governo central em implementar políticas estabilizadoras, ao passo em que, os estados-membros mais desenvolvidos – agroexportadores – desfrutavam de receitas originárias oriundas das suas atividades produtivas, enquadradas na base de incidência do imposto de exportação. Os estados-membros mais pobres, por sua vez, a fim de atenderem suas necessidades arrecadatórias, faziam uso de sua autonomia para aumentar os impostos interestaduais – haja vista estes possuírem a mesma natureza do

¹¹⁵ Com base nos arts. 7º, 9º, 10º, 11º, 12º e 68º da Constituição de 1891, Varsano (1996, p. 2) especifica: “Ao governo central couberam privativamente o imposto de importação, os direitos de entrada, saída e estadia de navios, taxas de selo e taxas de correios e telégrafos federais; aos estados, foi concedida a competência exclusiva para decretar impostos sobre a exportação, sobre imóveis rurais e urbanos, sobre a transmissão de propriedades e sobre indústrias e profissões, além de taxas de selo e contribuições concernentes a seus correios e telégrafos. Quanto aos municípios, ficaram os estados encarregados de fixar os impostos municipais de forma a assegurar-lhes a autonomia. Além disto, tanto a União como os estados tinham poder para criar outras receitas tributárias”. Complementa ainda, o autor, que a reforma constitucional de 7 de setembro de 1926 não viria a alterar disposições referentes à tributação.

¹¹⁶ A esse respeito, Francisco de Oliveira (1995) menciona o fato de que a ideia de federação não se encontra presente na tradição do pensamento teórico brasileiro. Segundo o autor, a adoção da forma federativa no contexto brasileiro seria apenas uma solução, num arranjo institucional, constituído para acomodar os interesses oligárquicos regionais e provinciais já poderosos no Império.

¹¹⁷ As possibilidades de intervenção foram inseridas no art. 6º da Constituição de 1891 e no art. 6º do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1899.

imposto de exportação¹¹⁸ –, distorcendo assim a dinâmica tributária e acirrando ainda mais as disputas federativas (OLIVEIRA, 2007)

Constituída a partir de uma dinâmica competitiva entre os entes, a estrutura federativa representava não mais do que um somatório de estados marcados por profundas desigualdades econômicas, enquanto redutos de dominação das elites e oligarquias já consolidadas desde o Império. A inexistência de um arranjo cooperativo fazia o país caminhar à sombra da “política dos governadores”, mais precisamente, da política do “café com leite”, garantindo-se a dominação dos estados-membros mais fortes por meio do manejo das taxas de câmbio, destinadas a assegurar as faixas de renda da burguesia agroexportadora (OLIVEIRA, 2007).

A formação de um Estado de perfil eminentemente liberal¹¹⁹, cujas poucas receitas advinham, principalmente, das atividades relativas ao comércio exterior, tornava a tributação um mero instrumento de financiamento das limitadas ações do poder público. Não se concebia ainda o sistema tributário enquanto mecanismo de política econômica, até por que, embora os últimos anos do século XIX houvessem trazido significativas mudanças estruturais¹²⁰, tais transformações ainda se mostravam incipientes para representarem uma efetiva reestruturação nas bases produtivas a ponto de engendrarem deslocamentos importantes nas bases tributárias. Abria-se mão, nesse estágio, de uma ampliação da tributação sobre bases que viriam a tornar-se as mais importantes fontes de receita para o setor público, pois, à medida que o país passasse a avançar no processo de industrialização econômica, as imposições tributárias sobre o “consumo de bens” e a “renda” se tornariam cada vez mais importantes.¹²¹ A instituição do Imposto sobre Consumo (IC), em 1891, inicialmente incidente apenas sobre o fumo,

¹¹⁸ O Imposto de Exportação incidia tanto sobre operações para o exterior como interestaduais.

¹¹⁹ O momento se caracterizava pela predominância de um apego ideológico às fórmulas oriundas do liberalismo econômico, tornando o país facilmente susceptível ao enquadramento na divisão internacional do trabalho, em conformidade com os interesses hegemônicos do segmento agrícola exportador (OLIVEIRA, 2004).

¹²⁰ Em exemplificação das mudanças estruturais então atravessadas pelo país, Oliveira (2010, p. 9) menciona, especificamente, “o avanço da produção cafeeira, o fim da escravatura, a entrada maciça de imigrantes, a ampliação do trabalho assalariado e o progressivo aumento de sua participação nos fluxos comerciais e financeiros da economia internacional”.

¹²¹ Fabrício de Oliveira (2010) pontua a existência de posicionamentos não consensuais no sentido de afirmar que as bases tributárias “renda” e “consumo” já se encontravam, anteriormente, abarcadas pelo fato gerador do Imposto sobre Indústrias e Profissões.

viria a ter sua base alargada, ao longo dos anos, chegando a abranger quase todo o universo de produtos, em 1930 (OLIVEIRA, 2010).

O predomínio da atividade agroexportadora, como motor dinâmico da economia, tornava o país, excessivamente dependente do comércio exterior, tanto no que diz respeito à geração de renda como à realização dos lucros do sistema. Tal conformação sujeitava o Brasil aos efeitos e perturbações da economia internacional e das próprias flutuações da oferta e dos preços do café, o que repercutia negativamente sobre a arrecadação estatal, ampliando assim o déficit nas contas públicas. Nesse mesmo panorama, o advento da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) paralisou os fluxos do mercado internacional e as próprias economias dos países centrais, prejudicando, sensivelmente, a principal atividade produtiva brasileira, com reflexos negativos nas contas públicas. O cenário de ampliação dos déficits públicos pode ser atribuído a três distintas razões: à diminuição da receita pública, em razão das contrações e reduções da atividade econômica¹²², obrigando o governo a ampliar seu endividamento, a fim de conseguir financiar tais desequilíbrios; às operações de salvamento do setor cafeeiro, realizadas pelo Estado nos períodos de crise, sustentando os preços no mercado internacional e socializando as perdas, em proteção do nível de renda dos exportadores; e ao fato de grande parte da dívida pública ser de origem externa, de modo que a implementação das políticas de desvalorização da moeda, para salvaguardar o setor exportador, causavam uma ampliação dos encargos financeiros externos, assumidos pelo Estado, acentuando, dessa forma, a atmosfera de desequilíbrio fiscal (OLIVEIRA, 2010).

A redução dos fluxos de comércio exterior, causada pela Primeira Guerra Mundial, fez com que o Brasil passasse a buscar financiamento a partir das suas bases tributárias domésticas, elevando-se assim a importância relativa do imposto sobre consumo e dos diversos impostos sobre rendimento. Esse movimento ensejou a criação do Imposto sobre Vendas Mercantis (IVM), em 1922, o qual viria, posteriormente, a ser chamado de Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), em 1934, passando, então, à competência dos estados-membros e, no futuro, vindo a se transformar no atual Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (VARSAÑO, 1996).

¹²² A carga tributária bruta que havia atingido a média de 12,5% do PIB, no período de 1900-1905, caiu para pouco mais de 7%, entre 1916-1925, chegando a, aproximadamente, 9%, em 1930 (OLIVEIRA, 2010).

Importa registrar, entretanto, que as transformações na estrutura econômica¹²³ ainda não eram, suficientemente, fortes, ao ponto de a ampliação das bases tributárias domésticas vir a causar um impacto na arrecadação ante a ampliação das bases tributárias domésticas, nem tampouco reduzir a dependência em relação aos impostos externos. Mudanças significativas na dinâmica econômica nacional seriam verificadas apenas a partir da crise de 1929, a qual repercutiria no Brasil sob a forma de queda dos preços do café e da sua exportação, enfraquecendo assim o pacto oligárquico sob o qual se fundou a Primeira República. Em seguimento a isso, a deflagração da “Revolução de 1930” e a chegada de Getúlio Vargas ao poder vão romper com a aliança política anterior, inaugurando um período cujas novas articulações se encarregarão de redesenhar o papel do Estado, em face do processo de desenvolvimento do país. O agravamento da crise internacional e o conseqüente desequilíbrio das exportações brasileiras viriam então a criar condições para o país assentar o seu ciclo de desenvolvimento sobre novas bases, acelerando, dessa forma, o seu processo de industrialização e reconstituindo, efetivamente, o seu padrão de acumulação (OLIVEIRA, 2010).

3.1.2. A incipiência da tributação interna e as bases do desenvolvimentismo (1930-1945)

Embora os mecanismos de defesa da economia cafeeira ainda funcionassem com relativa eficácia até a terceira década do século XX, pode-se dizer que a crise econômica mundial de 1929 veio em má hora para esse setor, pois, em razão dos estímulos artificiais, promovidos pela política de sustentação dos preços, a produção do café havia aumentado quase cem por cento entre os anos de 1925 e 1929 – haja vista o acréscimo dos arbustos plantados no período anterior¹²⁴ –, enquanto o montante efetivamente exportado correspondia apenas a dois terços do total produzido.¹²⁵ A

¹²³ Sobre os obstáculos às alterações na estrutura tributária de financiamento estatal, Oliveira (2010) aponta como limitações a própria estrutura econômica e os baixos níveis de renda da população, somados à capacidade de resistência dos setores agrários ao aumento de suas contribuições para a fazenda pública.

¹²⁴ A produção de café para exportação cresceu de 15.761.000 para 28.492.000 sacas de 60 kg (FURTADO, 2005).

¹²⁵ No período de 1927-1929 a produção média foi de 20,9 milhões de sacas e a exportação de 14,1 milhões.

retenção artificial da oferta e a manutenção dos preços elevados sustentavam as taxas de lucratividade dos produtores, estimulando-os a investirem em novas plantações, de sorte a aprofundar ainda mais o desequilíbrio entre oferta e demanda do produto. Somado a isso, a depreciação da moeda, ao atenuar o impacto da baixa do preço internacional sobre os cafeicultores, acabava por induzi-los a continuarem a colheita do fruto e manterem a pressão sobre o mercado. Compunha-se, assim, um ciclo de nova baixa de preços e nova depreciação da moeda, agravando, mais e mais, o processo de crise então estabelecido. Conquanto parecesse absurdo, naquele período, colher o café para destruí-lo¹²⁶, abandonar os cafezais sem qualquer indenização aos produtores seria fazer recair tal ônus unicamente sobre estes, algo improvável dentro de uma economia ainda dirigida por essa classe, a qual, em quedas cíclicas anteriores, já lograra transferir o peso dos prejuízos ao conjunto da coletividade (FURTADO, 2005, p. 16-24).

A concentração das forças produtivas em uma atividade econômica de natureza tipicamente colonial, cujo equilíbrio entre oferta e demanda se dava do lado desta última, tornava o perfil da economia brasileira bastante frágil ante ao contexto da crise então delineada. Considerando-se a precária situação da economia cafeeira – a qual afugentava as massas de capitais que ainda se formavam no setor –, somada à crescente inflação dos produtos importados pelo Brasil, começa a configurar-se um cenário no qual o mercado interno passa a oferecer melhores condições de investimento do que o setor exportador. Ao longo do tempo, tal situação passou a ensejar uma gradual predominância dos fluxos internos no processo de formação do capital, deslocando-se assim o eixo dinâmico da economia brasileira para a produção industrial voltada para o mercado nacional (FURTADO, 2005).

O declínio da hegemonia agrário-exportadora e o início de um padrão de acumulação de base urbano-industrial caracterizaram a chamada “Revolução de 1930”, marcada por um golpe na federação oligárquica, a qual, embora não se desgarrasse do controle oligárquico da política por alguns estados-membros, sofria uma perda de supremacia em termos de domínio social e econômico. Esse panorama desenhava uma nova correlação de forças sociais, responsável pela reformulação do aparelho e das ações estatais, constituindo, desse modo, as condições institucionais, necessárias à

¹²⁶ Refere-se aqui, especificamente, ao episódio histórico da “queima do café”. Em verdade, para induzir o produtor a não colher o fruto, os preços teriam de baixar muito mais, o que era parcialmente anulado pela depreciação da moeda. Assim, para evitar a continuidade da baixa dos preços, entendeu-se por retirar do mercado parte do café colhido e então destruí-lo (FURTADO, 2005).

expansão dos setores ligados ao mercado interno (FRACISCO DE OLIVEIRA, 1981; 1995). A própria violência da crise econômica mundial fez com que as economias nacionais se voltassem para padrões cada vez mais autocentrados, canalizando seus recursos técnicos e financeiros para a recuperação dos espaços nacionais então fragilizados. Esse contexto fazia emergirem políticas socioeconômicas – até então tidas “como medidas de cunho meramente fiscal-cambial, pautadas na defesa dos níveis de renda dos exportadores” – destinadas a garantir uma “gradual autonomia interna do ciclo reprodutivo do capital”, constituídas sob parâmetros bastante restritivos, os quais apontavam o Estado como o único instrumento institucional capaz de superá-los, concretamente (OLIVEIRA, 2004, p. 346-347).

A composição do novo arcabouço institucional explicitava-se, então, por meio do preenchimento de lacunas deixadas pelo liberalismo¹²⁷ do período anterior. Engendrava-se assim uma antecipação de esforços, voltados para a construção das bases de uma nova conjuntura de acumulação, a qual, por sua vez, tomava como principal eixo dinâmico o desenvolvimento de fatores relativos ao mercado interno. Nessa engrenagem, o Estado passa, então, a regulamentar a articulação dos fatores produtivos, redefinindo o papel desempenhado pela agricultura, transformando-a em instância responsável pelo direcionamento de investimentos aos setores produtivos e de infraestrutura¹²⁸ (OLIVEIRA, 2004). A economia brasileira parecia já haver transbordado os limites de um padrão de acumulação guiado, unicamente, pela demanda internacional e pelo financiamento externo¹²⁹. A diversificação agrícola e industrial – já iniciada, desde antes da paralisação dos fluxos internacionais, com a Primeira Guerra

¹²⁷ O novo modelo institucional que vai sendo montado adota parâmetros de condicionamento das relações sociopolíticas distinto das aspirações liberais do período anterior, destituindo-se das máximas de autorregulação (OLIVEIRA, 2004).

¹²⁸ “O que se observava era bastante sintomático. O governo, de um lado, comprava estoques excedentes de café, com problemas de realização circunstancial nos mercados externos; de outro, impunha severos controles cambiais, visando constituir fontes geradoras de recursos para o setor industrial, ao tempo em que manipulava as taxas de juros, diferenciando-as segundo a destinação e objetivos do empréstimo: se para a agricultura ou para a indústria” (OLIVEIRA, 2004, p. 349). “A destruição das regras do Jogo da economia agrário-exportadora significava penalizar o custo e a rentabilidade dos fatores que eram tradicionalmente alocados para a produção com destino externo, seja confiscando lucros parciais (o caso do café, por exemplo), seja aumentando o custo relativo do dinheiro emprestado à agricultura (bastando simplesmente que o custo do dinheiro emprestado à indústria fosse mais baixo)” (FRANCISCO DE OLIVEIRA, 1981, p. 10).

¹²⁹ “A decadência do domínio econômico e político da Inglaterra levou-a a abrir mão de ser o financiador preferencial da política de sustentação do café às vésperas da crise de 30, o que terminou conduzindo o país à segunda moratória, de 1937, com os banqueiros de Londres, dos quais escapamos definitivamente, graças à guerra européia e ao acordo com os americanos em 1939” (TAVARES, 1999, p. 459).

Mundial – emergia então como caminho de expansão econômica, capaz de propiciar uma reação mais rápida e eficaz à crise de 1930. Porém, tal reação não contaria mais, tão fortemente, com o financiamento externo, calcando-se, dessa vez, na expansão do crédito interno, disponibilizado por meio da rede do Banco do Brasil, “cujas carteiras de crédito geral, agrícola e industrial supririam sem dificuldades a expansão das atividades” econômicas desenvolvidas nas diversas regiões do país (TAVARES, 1999, p. 459).

Corroídas as bases do Estado oligárquico¹³⁰, os interesses regionais e estaduais foram acomodados no curso da própria composição do Estado central, o qual, por sua vez, emergia enquanto novo locus de poder das relações federativas. Tal conformação não significava, entretanto, um efetivo esforço de equalização das desigualdades regionais. As transformações ocorridas no padrão de acumulação e o virtuoso processo de industrialização, que então se desdobravam, foram concentrados nas regiões mais desenvolvidas do país – particularmente, no estado de São Paulo –, trazendo um aprofundamento das desigualdades de renda existente entre as regiões (OLIVEIRA, 2007; LOPREATO, 2000). O caminho trilhado pelo Brasil, na direção de uma homogeneização das relações mercantis, buscava a atribuição de uma escala nacionalizada ao modo de produção, articulando de maneira permanente as “regiões em diferentes estágios de desenvolvimento das suas forças produtivas”, constituindo “relações mais apropriadas ao seu movimento unificado de valorização”. Buscava-se abarcar, dessa forma, alguns espaços produtivos mais remotos, subjugando-os ao domínio hierárquico dos núcleos, economicamente, mais desenvolvidos (BRANDÃO, 2004, p. 77).

O próprio movimento de expansão dos circuitos internos, em sua reprodução ampliada, almejava

dar coerência mercantil ao conjunto de atividades produtivas no espaço nacional, criando potência para, a partir da integração do mercado, acionar e modelar as economias periféricas, permitindo redefinir, sob seu domínio, posições hierárquicas no contexto geral da economia brasileira (BRANDÃO, 2004, p. 83).

¹³⁰ Consoante adverte Maria da Conceição Tavares (1999, p. 460), do ponto de vista político a Revolução de 1930 não foi propriamente uma revolução burguesa, mas sim, em verdade, uma recomposição do pacto oligárquico regional, marcado pela forte presença das classes médias urbanas e da dissidência militar que levou o país à beira da guerra civil, em 1932, quando sobreveio a derrota política do Estado de São Paulo, onde se concentrava a maior parte da burguesia cafeeira.

A própria natureza da integração dos mercados, em constituição das complementaridades mercantis inter-regionais¹³¹, acabava por reproduzir uma dinâmica marcada pela influência impositiva do núcleo mais desenvolvido sobre os demais espaços, então considerados como regiões “aderentes”. A economia paulista desfrutava, nesse contexto, de posição bastante privilegiada em face do restante do país, usando do maior avanço das suas relações capitalistas de produção para se diversificar e dinamizar frente às demais economias, sobredeterminando, assim, a composição dos outros espaços regionais de acumulação e delineando os contornos de uma relação comercial tida como de “centro-periferia”¹³². A difusão do chamado “desenvolvimento para dentro”, então atravessada pelo país, fortalecia a coerência imposta pelo “espaço hegemônico”, multiplicando as interdependências e complementaridades entre as regiões, fato que, com o passar do tempo, dada a própria natureza contraditória do processo integrativo, viria a acirrar a concorrência entre tais espaços (BRANDÃO, 2004).

Concomitantemente a acentuação dessas polaridades, a intervenção do Estado no domínio econômico dava-se por meio da regulamentação dos fatores de produção, mediante mecanismos como, por exemplo, a fixação de preços e a distribuição dos ganhos e prejuízos entre as diferentes frações das classes capitalistas. O papel primordial do Estado era então o de criar as bases necessárias à difusão de uma dinâmica de acumulação capitalista industrial, intervindo na economia por via de ações de caráter, nitidamente, “planificador”, as quais se traduziam em: investimento em infraestrutura; confisco cambial ao café, redistribuindo os ganhos entre os demais grupos das classes capitalistas; redução dos custos de capital, relativos à importação de equipamentos pelas empresas industriais; expansão do crédito, com a estipulação de taxas de juros reais negativas; além de investimento na produção¹³³. Em suma, o Estado

¹³¹ A esse respeito, Brandão (2004, p. 84) transcreve os ensinamentos de Cano (1975, p. 218), ao arguir que “as próprias forças de acumulação exercerão pressões intensas no sentido de um alargamento do mercado, exportando parte apreciável de sua produção para os mercados das demais regiões e, o que dá no mesmo, instalando novas plantas de complementação ‘planejada’ não para o mercado regional ou local mas sim com dimensões multirregionais ou nacionais” (CANO, 1975, p. 218 apud BRANDÃO, 2004, p. 84).

¹³² “como as margens de lucro na periferia tendem a ser mais baixas, suas empresas não renovam equipamentos e instalações, com o que perdem competitividade e baixam ainda mais aquelas margens” (CANO, 1981, p. 186).

¹³³ Como exemplo de investimentos produtivos estatais, Francisco de Oliveira (1981) menciona o caso do complexo siderúrgico de Volta Redonda e o da Petrobrás.

se dedicava a transferir, continuamente, os recursos e ganhos para a empresa industrial, elevando-a a condição de centro do sistema de acumulação¹³⁴ (OLIVEIRA, 1981). Tais ações atenuaram, significativamente, os efeitos da crise, sobre a produção de bens de capital no Brasil – principalmente no que diz respeito às indústrias de ferro e aço e cimento -, a qual voltou a crescer já em 1931¹³⁵ (FURTADO, 2005).

As medidas propiciaram uma rápida recuperação da economia brasileira, em face do contexto global de estagnação, fazendo a produção industrial crescer, cerca de 50%, no período de 1929-1937, impactando, também, na própria produção primária, voltada para o mercado interno, a qual, na mesma época, teve um aumento de mais de 40%, puxando a renda nacional, por conseguinte, para um acréscimo de 20%, em relação ao início da crise. Esse processo era impulsionado por medidas que mantinham a renda monetária em nível relativamente elevado, concomitantemente à baixa na capacidade de importação, ampliando-se, dessa forma, a distância entre os preços dos artigos importados e aqueles produzidos internamente.¹³⁶ Esses mecanismos buscavam promover o desenvolvimento dos setores industriais, em direção ao chamado processo de “substituição das importações”, como forma de garantir a expansão gradual da produção interna e a constituição do mercado nacional enquanto eixo dinâmico das relações de produção. Com efeito, quanto mais forte se tornava a economia brasileira, menor era o seu coeficiente de importações (FURTADO, 2005).

O controle das importações, enquanto atenuante dos efeitos do estrangulamento externo da economia, acabava por fortalecer o processo de industrialização e dinamismo do mercado interno. Entretanto, por outro lado, a redução da dependência externa e, conseqüente, diminuição dos fluxos, tanto de importação¹³⁷, como de exportação¹³⁸,

¹³⁴ Enquanto o setor industrial assume notoriedade no âmbito da dinâmica econômica, a agricultura, por sua vez, não deixou de assumir importante função, transmutando-se num subsetor dos produtos de exportação e daqueles destinados ao consumo interno, ou seja, passou a ser responsável pelo suprimento das necessidades de bens de capital e intermediários da produção externa e também pelo atendimento às necessidades das massas urbanas (FRANCISCO DE OLIVEIRA, 1981).

¹³⁵ Já no ano de 1932, considerado o ano mais baixo da grande depressão, a produção daqueles bens de capital já havia aumentado em 60% em relação a 1929 (FURTADO, 2005).

¹³⁶ “a baixa no coeficiente de importação havia sido obtida, nos anos trinta, à custa de um reajustamento profundo dos preços relativos. A alta da taxa cambial reduziu praticamente à metade o poder aquisitivo externo da moeda brasileira” (FURTADO, 2005, p. 37).

¹³⁷ As importações passaram de US\$ 338 milhões, em 1928, para US\$ 92,8 milhões, em 1932 (OLIVEIRA, 2010).

¹³⁸ As exportações passaram de US\$ 437 milhões, em 1928, para US\$ 179,4 milhões, em 1932 (OLIVEIRA, 2010).

enfraqueceram, significativamente, as principais e respectivas fontes de receita dos governos federal e estaduais. Diante disso, a reconfiguração do padrão de acumulação viria a condicionar, ao longo dos anos, o aumento da importância dos impostos internos na estruturação do sistema tributário brasileiro. Foi justamente nesse sentido que a Constituição de 1934 trouxe, como algumas das suas principais alterações, a constitucionalização dos impostos federais sobre a “renda” e o “consumo”, além da atribuição da competência do Imposto sobre Vendas Mercantis (IVM) aos estados-membros, convertendo-o em Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) (OLIVEIRA, 2010).

Como forma de assegurar o dinamismo dos fluxos econômicos no mercado interno, a dita carta constitucional vedou a imposição do Imposto de Exportação sobre transações envolvendo a circulação de mercadorias entre os estados-membros.¹³⁹ Nessa mesma direção, em esforço inicial pela composição de uma estrutura tributária una, amalgamando a diversidade inerente aos membros da federação, instaurou-se o mecanismo de repartição de receitas tributárias, mediante a previsão de que os impostos, eventualmente, criados pela União ou estados-membros – detentores de competência para tanto – seriam arrecadados por estes últimos, os quais deveriam designar 30% da arrecadação à União e 20% ao município de onde decorreria tal receita.¹⁴⁰

No curso dessas transformações, enquanto se assistia um declínio da arrecadação oriunda dos impostos externos, as bases tributárias relativas aos impostos internos – mais especificamente “renda” e “consumo” – tinham sua importância relativa cada vez mais ampliada, dentro da estrutura arrecadatória do país, haja vista o próprio deslocamento do eixo dinâmico da economia para o mercado nacional. O bom momento

¹³⁹ Vale mencionar que, embora tenha sido mantida a liberdade dos estados-membros para fixarem alíquotas e cobrarem adicionais, referentes ao Imposto de Exportação, o texto constitucional limitou a imposição de tais alíquotas ao teto de 10%, como forma de favorecer as exportações brasileiras em meio ao contexto de crise econômica mundial. Segundo adverte Oliveira (2010), embora a carta de 1934 tenha previsto, expressamente, em seu art. 17, IX, a vedação da cobrança de impostos interestaduais e intermunicipais em território nacional, o Imposto de Exportação continuou sendo cobrado nas operações entre os Estados. Tal exigência só viria a ser, efetivamente, extinta, em 1940.

¹⁴⁰ A previsão desta partilha pode ser verificada no art. 10 da Constituição de 16 de julho de 1934: “Art. 10. Compete concorrentemente à União e aos Estados: [...] VII - criar outros impostos, além dos que lhes são atribuídos privativamente. Parágrafo único – A arrecadação dos impostos a que se refere o número VII será feita pelos Estados, que entregarão, dentro do primeiro trimestre do exercício seguinte, trinta por cento à União, e vinte por cento aos Municípios de onde tenham provindo. Se o Estado faltar ao pagamento das cotas devidas à União ou aos Municípios, o lançamento e a arrecadação passarão a ser feitos pelo Governo federal, que atribuirá, nesse caso, trinta por cento ao Estado e vinte por cento aos Municípios”.

atravessado pela economia brasileira¹⁴¹ – em contraste ao contexto da crise econômica mundial – não foi suficiente, entretanto, para impedir a superveniência do regime autoritário (1937-1945), edificado sob o nome de “Estado Novo”¹⁴², marcado pela supressão das liberdades democráticas, cuja centralização do poder nas mãos do presidente da República (Getúlio Vargas) minava as esperanças de fazer brotar a efetiva constituição do pacto federativo, semeado no texto da Constituição de 1934, pois, nos termos da Constituição de 1937 – outorgada por ocasião da instauração do regime –, os governadores e prefeitos passavam a ser nomeados pelo então presidente, mitigando-se, assim, qualquer esboço de autonomia no movimento dessas relações (OLIVEIRA, 2010; 2007; LOPREATO, 2000).

Embora outorgada num contexto de forte centralização política, a Constituição de 1937 não foi utilizada como um instrumento de concentração das receitas tributárias nas mãos da União, haja vista o fato de a própria sustentação do regime autoritário de Getúlio Vargas, naquele momento, depender, dentre outros fatores, de uma reacomodação do pacto oligárquico sob novas bases, mediante a negociação com as forças políticas estaduais, as quais tinham na figura dos interventores nomeados pelo presidente o principal elo de articulação com o governo central, então preponderante. Nesses termos, a dita carta constitucional pouco alterou a estrutura tributária do país (OLIVEIRA, 2007; LOPREATO, 2000). Pode-se dizer, desse modo, que as modificações trazidas durante o Estado Novo foram determinadas “muito mais pela nova dinâmica econômica do que por uma estrutura tributária substancialmente diferente”, pois, o fortalecimento e a expansão das bases tributárias domésticas se deveram ao próprio desenvolvimento do mercado interno, enquanto novo eixo do sistema de acumulação (LOPREATO, 2000, p. 4).

Com o controle das unidades federadas nas mãos de Getúlio Vargas, a reorientação do papel do Estado, iniciada em 1930 – até então marcada, predominantemente, por ações de cunho regulatório, voltadas para a desconstituição do poder fragmentário das elites estaduais –, foi acentuada, mediante o desenvolvimento de

¹⁴¹ No período de 1933-1937 a taxa de crescimento médio do PIB foi de 7,5% (OLIVEIRA, 2010, p. 21).

¹⁴² Embora o início da década de 1930 e a própria promulgação da Constituição de 1934 tenham sido caracterizados por aspirações democráticas, as disputas entre correntes de direita e esquerda, respectivamente, a Ação Integralista Brasileira (AIB) e a Ação Libertadora Nacional (ALN) foram enfraquecendo tais aspirações, até que a superveniência do movimento intitulado “Intentona Comunista” trouxe as justificativas de que precisava Getúlio Vargas para imprimir o golpe de Estado, em 1937 (OLIVEIRA, 2007).

atividades de natureza mais interventiva no domínio econômico. Se antes uma das principais ações de intervenção estatal consistia nas operações de compra dos estoques de café, agora o Estado passaria a assumir a responsabilidade por desencadear o processo de implementação da indústria de base no país.¹⁴³ Em meio a Segunda Guerra Mundial, num contexto de recorrentes estrangulamentos externos, o Estado brasileiro toma para si o compromisso de constituir as bases necessárias ao processo de industrialização, assumindo, assim, os traços do chamado “Estado Desenvolvimentista”, criando empresas como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1941; a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em 1942; a Companhia Nacional de Álcalis (CNA) e a Fábrica Nacional de Motores (FNM), em 1943; a Acesita, em 1944, para a produção de aços especiais, impulsionando, de outro ponto, a implementação de projetos destinados à ampliação da oferta de energia no país, tal como a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) (OLIVEIRA, 2010, p. 22). Nesse contexto, o Brasil começava a desenhar, sob os moldes de um Estado autoritário, um efetivo “projeto nacional de desenvolvimento relativamente autônomo” (TAVARES, 1999, p. 460).

Embora fossem verificados avanços nas atividades econômicas internas, estimuladas pelo processo de “substituição das importações” e demais ações estatais, as bases da tributação assentadas sobre o mercado interno ainda não haviam se alargado o suficiente para comportar mudanças mais profundas na estruturação do sistema tributário nacional. No campo da tributação sobre o consumo, a alteração destinada ao fortalecimento dos impostos internos foi representada, apenas, pela criação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL), concentrando toda a carga tributária incidente sobre esse produto em um único tributo, o que, de outro ponto, impedia a incidência do IVC – então cobrado pelos estados-membros – sobre as transações a ele relativas (OLIVEIRA, 2010).

¹⁴³ Não se pode deixar de mencionar a ampliação, também, das atividades de cunho regulatório, por meio da constituição de novas autarquias, conselhos e agências descentralizadas, em composição do próprio aparelhamento do governo central (OLIVEIRA, 2010).

3.1.3. O projeto de industrialização e integração regional (1946-1964)

Vencidos os regimes totalitários ao final da Segunda Guerra Mundial, Vargas não conseguiu suportar as pressões vindas de dentro e fora do país, deixando a presidência, em face do clamor pela realização de eleições livres (OLIVEIRA, 2010). A implementação do projeto de desenvolvimento autônomo beneficiou a economia brasileira durante o período da Segunda Guerra Mundial, de modo que, a seu final, o país já contava com certa consolidação das bases necessárias para o aprofundamento do processo de industrialização pesada, aliada ao mecanismo de “substituição das importações” (TAVARES, 1999).

O contexto político do pós-guerra, caracterizado pela emergência de aspirações democráticas, coincidia então com a regularização dos fluxos econômicos externos, trazendo um significativo aumento do coeficiente de importações brasileiro.¹⁴⁴ A aceleração do ritmo de crescimento econômico, nesse período, passou a estar intimamente ligada à política cambial e a forma com que foi conduzido o controle seletivo das importações, voltado para a redução dos custos dos equipamentos importados e, ao mesmo tempo, para o aumento dos preços internos das manufaturas também produzidas no país. Os esforços de transformação estrutural do sistema, consubstanciados no direcionamento dos fluxos de capital ao setor industrial e serviços conexos, trouxeram um aumento da demanda por equipamentos mecânicos, desencadeando uma etapa de assimilação de processos tecnológicos mais complexos, a qual se desdobrava por meio da ampliação da capacidade de importação, em sinal da intensidade do crescimento econômico, então atravessado pelo país¹⁴⁵ (FURTADO, 2005).

Beneficiada durante o período da Segunda Guerra Mundial, a economia brasileira teve um aumento de 28% do volume da produção real no setor industrial e de 10% no setor agropecuário, o que significou um acréscimo de 75% e 69% da renda

¹⁴⁴ O coeficiente de importações nacional chegou a atingir 15%, em 1947 (FURTADO, 2005).

¹⁴⁵ A procura externa já não consistia mais no principal determinante do nível de renda para o Brasil (FURTADO, 2005).

monetária nas respectivas áreas.¹⁴⁶ Assim, levando-se em conta o controle então incidente sobre as importações de bens de consumo, o aumento na renda monetária veio a pressionar a oferta desses bens, ensejando um aumento em seus preços, haja vista o fato de a oferta de bens de consumo não conseguir crescer na mesma velocidade que a renda disponível para tanto. A solução encontrada foi a flexibilização do protecionismo imposto a alguns bens de consumo não essenciais, enquanto seguia-se o desenvolvimento do processo de industrialização. A progressiva redução da importância relativa dos setores externos para o processo de capitalização só seria sentida a partir da década de cinquenta, com o avanço acima da média das indústrias de bens de capital – principalmente de equipamentos –, tornando o país menos susceptível às flutuações na capacidade de importar (FURTADO, 2005).

Quanto à tributação sobre o consumo, a promulgação da Constituição de 1946 instaurou o novo regime sem trazer alterações significativas a esse respeito, no plano imediato. As principais ideias difundidas no contexto de elaboração constitucional pugnavam por uma oposição à centralização engendrada no regime anterior, mediante a descentralização das atividades públicas, assim como por uma restauração das liberdades democráticas e consolidação do federalismo, sob a égide do liberalismo político. O fortalecimento do pacto federativo teve como medida mais concreta a modificação na discriminação de rendas entre as diferentes instâncias, materializando-se assim a efetiva institucionalização do sistema de partilha tributária¹⁴⁷ (OLIVEIRA, 2010; VARSANO, 1996).

¹⁴⁶ Em explicação dos dados apresentados, Furtado (2005, p. 62) assevera: “Esses dados pareciam indicar que o principal fator de desequilíbrio se teria localizado no setor agropecuário. Entretanto, a realidade não está toda aí. Se é verdade que a produção física do setor agrícola teria aumentado em apenas 10 por cento, o valor real dessa produção cresceu com a elevação relativa dos preços de exportação. Assim, tendo em conta que aproximadamente a terça parte da produção agropecuária se exporta e que a relação de preços de intercâmbio melhorou de 30 e 40 por cento, se deduz que a produção real do setor agropecuário teria aumentado em aproximadamente 20 por cento. Comparando esses dados se comprova que, na agricultura, para cada unidade de produção real foram criadas 3,4 de renda monetária, e na indústria 2,7”.

¹⁴⁷ A institucionalização da partilha tributária pode ser verificada, dentre outros, no art. 15 da Constituição de 18 de setembro de 1946: “Art. 15. Compete à União decretar impostos sobre: [...] III - produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do País e à energia elétrica; [...] § 2º - A tributação de que trata o nº III terá a forma de imposto único, que incidirá sobre cada espécie de produto. Da renda resultante, sessenta por cento no mínimo serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei federal. [...] § 4º - A União entregará aos Municípios, excluídos os das Capitais, dez por cento do total que arrecadar do imposto de que trata o nº IV, feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural”.

Embora instaurado o dito sistema de partilha, a estrutura tributária, naquele momento, mostrava-se amplamente desbalanceada no plano regional, pois a concentração do processo de industrialização no Sudeste sobrepunha o produto industrial ao produto agrícola que, por sua vez, já era também concentrado. Como um dos principais traços do sistema tributário vigente era o chamado “efeito cascata”¹⁴⁸, alguns estados-membros e regiões foram desigualmente beneficiados, haja vista constituírem-se em “sede dos processos de maior agregação de valor, vale dizer sobretudo a indústria e, em segundo lugar, a agricultura” (FRANCISCO DE OLIVEIRA, 1995, p. 83) que, por sua vez, já encontrava-se em vias de constituição de um complexo agroindustrial. As tentativas de atenuação desse processo concentrador viriam a ser implementadas somente em 1959, a partir de medidas como, por exemplo, a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), responsável pela proposição de incentivos fiscais para o desenvolvimento da região, enquanto mecanismo de transferência dos capitais formados no Centro-Sul do país para esse espaço considerado menos favorecido pela dinâmica de acumulação (FRANCISCO DE OLIVEIRA, 1995, p. 83).

Apesar da ampliação das disparidades regionais nesse período, tais medidas de natureza compensatória foram de vital importância para caracterizar o estágio atravessado pelo Brasil como um momento no qual se consagrava o “**federalismo cooperativo**”. Pois, a criação de órgãos de desenvolvimento, voltados para a redução das desigualdades inter-regionais de renda e dos desequilíbrios federativos – como, por exemplo, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA); o Departamento de Obras Contra as Secas (DOCS); a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF)¹⁴⁹ –, embora não tivesse surtido efeitos esperados, representaram, pela primeira vez, uma efetiva preocupação com a constituição de instrumentos destinados à atenuação dos desequilíbrios entre as regiões (OLIVEIRA, 2007).

¹⁴⁸ O “efeito cascata” se materializa num ciclo econômico quando, no curso das suas várias etapas, a incidência do imposto em uma operação integra a base de cálculo do imposto incidente na etapa posterior, ensejando a chamada cumulatividade tributária.

¹⁴⁹ A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) só viriam a ser criadas nos anos de 1959 e 1963, respectivamente (OLIVEIRA, 2007).

Nesse contexto de estruturação do espaço nacional, o segundo governo Vargas (1951-1954) seguiu pelo aprofundamento do projeto nacional-desenvolvimentista de industrialização pesada, mediante a diversificação dos setores industriais e a criação, dentre outros, da Petrobrás, em 1953, além da instituição do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, em 1952, com o objetivo de articular, financeiramente, a composição do arranque industrial, dando suporte financeiro a investimentos de longa maturação. Esse impulso se fortaleceu, ainda mais, com a posse de Juscelino Kubitschek, em 1966, o qual, mediante a implementação do Plano de Metas, promoveu a intensificação dos avanços alcançados pela indústria de base, além de dar início à implantação da indústria de bens de capital, instituindo mecanismos de “substituição das importações” também para os segmentos de bens de consumo duráveis e não duráveis. A composição do Plano de Metas representava, então, a consagração da alternância do padrão de acumulação, caracterizado pelo deslocamento de hegemonias, ora desgarradas, quase que completamente, dos segmentos expressivos da agricultura. Erigia-se, no país, uma institucionalidade de bases, efetivamente, capitalistas, protagonizada pelo Estado desenvolvimentista (OLIVEIRA, 2004; OLIVEIRA, 2010; TAVARES, 1999).

Os contornos assumidos pelo planejamento se delineavam em prol da “nacionalização” dos programas setoriais de infraestrutura (TAVARES, 1999), promovendo-se esforços de integração produtiva e do mercado nacional, por via do “transplante do capital produtivo, entre as regiões, na direção da periferia” (BRANDÃO 2004, p. 94), redesenhando-se, assim, a composição do espaço de acumulação no país, sob a égide do capital industrial, rompendo com a fragmentação antes existente, em direção à constituição de um sistema único de produção, edificado, hierarquicamente, sob a amplificação dos fluxos de capital produtivo e das relações centro-periferia no território nacional (BRANDÃO, 2004, p. 94).

A essa altura, a conjuntura internacional já se mostrava amplamente favorável, tendo em vista as novas formas de acumulação, emergentes no plano mundial. Diante disso, a elaboração do projeto nacional-desenvolvimentista foi traçada sob dois importantes aspectos:

pela compreensão de que o país não podia desperdiçar oportunidades abertas pela nova conjuntura internacional, marcada pelo deslocamento espacial de capitais em busca de valorização internacional; e, ao mesmo tempo, de que era necessário integrar o Estado mais positivamente nesse processo,

conferindo um perfil mais dinâmico às suas estruturas decisórias (OLIVEIRA, 2004, p. 353).

O arranque desenvolvimentista, sob o comando do Estado, passou a contar, então, com o aporte do capital estrangeiro na promoção do plano de industrialização, conectando-se, mais intensamente, a economia brasileira ao movimento internacional de capitais. Isso não significa dizer, entretanto, que o processo de desenvolvimento deixaria de ser protagonizado pelo Estado. Em verdade, o núcleo industrial estatal constituía a principal força a engendrar a consolidação do padrão de acumulação, então proposto, de modo que o capital nacional privado e o capital estrangeiro desempenhavam apenas papéis complementares no curso desse processo (BRANDÃO, 2004; TAVARES, 1999). A esse respeito, vale dizer que, em termos de efetivos investimentos diretos na montagem da industrialização brasileira, o capital internacional “era e continuou a ser a ‘pata fraca’ do tripé (capital estatal, privado nacional e estrangeiro)”¹⁵⁰, de sorte que a associação entre empresários industriais nacionais e as empresas multinacionais não chegou a alcançar a composição de “*joint ventures*” ou associações sob a forma de “capital aberto”, permanecendo, tanto as empresas nacionais, como as filiais dos grupos estrangeiros, com suas estruturas societárias instituídas sob “capital fechado”. O financiamento da expansão capitalista brasileira foi alavancado, em verdade, pelos bancos nacionais, públicos e privados, de sorte que as “associações” ao capital estrangeiro ficaram mais restritas ao campo da complementaridade técnico-produtiva (TAVARES, 1999, 463-464).

O empenho do Estado em comandar e sustentar as transformações, então empreendidas, resultou numa significativa ampliação do déficit público – o qual vinha sendo coberto por meio da emissão monetária e do endividamento –, enfraquecendo assim a sua capacidade de financiar o processo de industrialização. Nesse sentido, ao final da década de 1950, começam a esgotar-se os efeitos dos investimentos relativos ao Plano de Metas, ao tempo em que as taxas de inflação cresciam em ritmo bastante acelerado, instaurando-se, desse modo, um contexto de crise, marcado pela corrosão das bases sob as quais se assentava o extraordinário crescimento verificado nos anos anteriores. Com efeito, sem instrumentos para conter a desaceleração econômica, o país teve de assistir a uma brusca queda no PIB, indo de 9,4%, em 1960, para 0,6%, em

¹⁵⁰ Tavares (1999) refere-se, neste trecho, especificamente, ao capital norte-americano que, apesar da constituição da Comissão Mista Brasil-EUA, em 1947, não promoveu um efetivo apoio ao processo de industrialização pesada no Brasil.

1963, quadro que só poderia ser revertido mediante a realização de reformas estruturais no modelo de financiamento do Estado e na própria economia (OLIVEIRA, 2010).

Muito embora a alteração das bases produtivas, trazida pelos avanços na dinâmica de acumulação, já comportassem uma reestruturação nas bases tributárias, tanto os arquétipos institucionais, como as estruturas de financiamento, permaneciam defasadas, em face do novo contexto (OLIVEIRA, 2010), pois, não obstante as mudanças ocorridas no padrão de acumulação e algumas alterações na estrutura jurídico-tributária, o volume de arrecadação ainda não era suficiente para financiar os projetos de desenvolvimento, então protagonizados pelo Estado. A diligência do governo brasileiro em fomentar a industrialização e o desenvolvimento regional, a partir da década de 1950, gerou um crescimento desproporcional das despesas em relação às receitas. Nesses termos, a despesa do Tesouro Nacional que era de 8% do PIB, ao final dos anos 1940, passou a 11% em 1957, e 13%, no início da década de 1960. Em meio a esse cenário, a insuficiência do sistema tributário nacional era denunciada pelo déficit público, que já atingia mais 4% do PIB, em 1962 e 1963 (VARSANO, 1996).

No início da década de 1960, a receita decorrente do Imposto sobre Consumo (IC) já representava, aproximadamente, 45% da arrecadação tributária da União e o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) correspondia a 90% da receita tributária dos estados-membros. Porém, a ampliação da arrecadação decorrente dessa base tributária não significava uma efetiva reestruturação do sistema tributário, nem tampouco dos mecanismos de financiamento estatal. Conquanto o crescimento econômico, experimentado nos anos anteriores, tivesse proporcionado um expressivo aumento da base “consumo” e da carga tributária¹⁵¹, isso não era suficiente para financiar o alargamento da estrutura do Estado, nem as ações interventivas, implementadas por este, no decorrer do projeto nacional-desenvolvimentista. Na verdade, a estrutura tributária vigente conservava, essencialmente, o mesmo perfil herdado pela Constituição de 1946, sendo, portanto, incapaz de prover o financiamento das atividades econômicas, então assumidas pelo Estado. São, justamente, essas necessidades de reestruturação dos mecanismos de financiamento estatal que vão

¹⁵¹ A carga tributária cresceu de uma média anual de 12,5% do PIB, no período de 1941-1945, para 13,8%, em 1946-1950, saltando para 15,4%, entre 1951-1955, e depois para 17,4%, entre os anos de 1956 e 1960 (OLIVEIRA, 2010).

determinar as mudanças impostas pelo regime autoritário, no período subsequente (OLIVEIRA, 2010; PAZ, 2008).

3.1.4. O regime autoritário e a centralização federativa (1964-1988)

Em março de 1964, instaura-se o Estado burocrático-autoritário. O contexto de desaceleração do crescimento econômico, associado ao descontrole inflacionário, fez o regime militar adotar, de imediato, medidas destinadas a restabelecer o equilíbrio monetário e restaurar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, diante da atmosfera caótica que começava a se instalar. Enquanto diagnóstico econômico expresso, o governo instituiu o conhecido Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), o qual, embora, até 1967, não tivesse sido capaz de conter o estado de recessão, logrou retomar a expansão do sistema, a partir de uma política “seletiva” de combate à inflação. Vale mencionar que tal seletividade consistia num mecanismo de distinção do alcance das medidas, no âmbito das diferentes classes sociais, haja vista destinar-se a privilegiar as necessidades da produção (FRANCISCO DE OLIVEIRA, 1981).

Consolidado por uma aliança conservadora, celebrada entre militares e segmentos sociais compostos por representantes das classes dominantes, em associação com o capital internacional, o regime autoritário propunha um direcionamento do aparelho estatal em favor dessas classes, implementando reformas estruturais de saneamento econômico, as quais visavam promover um crescimento “a qualquer preço”, o que era facilitado pela atmosfera de repressão a possíveis oposições, por parte de outros segmentos da sociedade (OLIVEIRA, 1992, p. 82). Nesse propósito, sem desprezar os instrumentos organizativos criados no período anterior, o autoritarismo pôs-se a renovar as presentes possibilidades institucionais, adequando suas estratégias ao domínio do capital internacional e munindo-se de instrumentos mais sofisticados de atendimento aos interesses influentes sobre seu aparelho (OLIVEIRA, 2004).

Os instrumentos dessa política foram uma reforma fiscal aparentemente progressiva mas de fundo realmente regressiva, em que os impostos indiretos crescem mais que os diretos, um controle salarial mais estrito, e uma estruturação do mercado de capitais que permitisse o ‘deslocamento’ – na feliz expressão de M. C. Tavares – do capital financeiro que desse fluidez à circulação do excedente econômico contido ao nível das famílias e das

empresas e representativo da distribuição de renda que se gestara no período anterior. Em poucas palavras, a política de combate à inflação procura transferir às classes de rendas mais baixas o ônus desse combate, buscando que as alterações no custo de reprodução da FT [Força de Trabalho] não se transmitam à produção, ao mesmo tempo que deixa galopar livremente a inflação que é adequada à realização da acumulação, sancionando através do instituto da correção monetária, a prática, já iniciada em períodos anteriores, de fuga aos limites estreitos da lei da usura. A circulação desse excedente compatibiliza os altos preços dos produtos industrializados com a realização da acumulação, propiciada por um mercado de altas rendas, concentrado nos estratos da burguesia e das classes-médias altas (FRANCISCO DE OLIVEIRA, 1981, p. 60).

Nesses termos, ao mesmo tempo em que a reforma fiscal e a redefinição dos mecanismos de financiamento concebiam, pela primeira vez, o sistema tributário enquanto efetivo instrumento de condução da política econômica e de retomada do desenvolvimento, constituíam-se, de outro ponto, em dispositivos de concentração de renda. Assim, embora se passasse a reconhecer a importância do perfil da estrutura tributária como um dos pilares de delineamento do padrão de acumulação e, portanto, fundamental para se levar o país a um novo ciclo de crescimento, as questões redistributivas assumiam caráter, meramente, secundário nessa composição.

As medidas adotadas nesse sentido priorizavam elementos como:

i) recompor a capacidade de financiamento do Estado, adequando-o ao novo papel que havia assumido na condução do processo de acumulação; ii) transformar o instrumento tributário em uma poderosa ferramenta do processo de acumulação de capital; iii) criar incentivos financeiros/fiscais para estimular/apoiar setores considerados estratégicos do novo modelo de desenvolvimento; iv) desenhar um modelo de federalismo fiscal que contribuísse para que os recursos repartidos entre as esferas governamentais fossem prioritariamente destinados para viabilizar os objetivos do crescimento (OLIVEIRA, 2006, p. 22-23).

Quanto ao objetivo de reabilitar rapidamente as finanças federais, a reforma pode ser considerada bem sucedida. Como sintoma, verificou-se um aumento da receita do Tesouro Nacional, que passou de um mínimo de 8,6 % do PIB, em 1962, para 12 %, em 1965. Isso se deve, em grande parte, à eliminação dos impostos cumulativos, na medida em que, pela primeira vez no Brasil, passou a existir um efetivo “sistema” tributário, o qual simbolizava, naquele momento, mais do que um mero conjunto de fontes de arrecadação, consistindo, em verdade, num instrumento de estratégia de crescimento (VARSAÑO, 1996).

Destarte, apesar de a edificação dessa nova estrutura tributária se caracterizar por uma despreocupação com a atenuação das desigualdades sociais – relegando a questão da equidade para segundo plano –, não se pode deixar de pontuar o fato de ela

ter sido profundamente modernizada, tanto em razão da **substituição dos impostos em cascata pelos de valor adicionado**, como em face do aprimoramento da máquina arrecadadora e das mudanças substantivas no imposto de renda (VARSANO, 1996; OLIVEIRA, 1995). O impacto dessa modernização pôde ser sentido pela ampliação da carga tributária bruta, que saltou de 19,1% do PIB, em 1965, para 25,2%, em 1975, expandindo, assim, as receitas da União e suavizando os problemas de caixa do governo¹⁵². Esse aumento só não foi maior por conta das isenções, abatimentos e incentivos fiscais concedidos pelo Estado a setores específicos como o “capital” e as “camadas de renda média e alta da sociedade” (OLIVEIRA, 1995, p. 16).¹⁵³

A efetiva composição do novo sistema teve início em 1º de dezembro de 1965, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 18, a qual tratou de desenhar a nova delimitação das competências tributárias e a participação de cada ente na arrecadação total. A consolidação dos mecanismos de partilha e a ampliação da incidência tributária sobre bases domésticas – principalmente “vendas” e “consumo” – foram os pontos norteadores da estruturação do sistema tributário dali em diante. O ordenamento jurídico-tributário do país passaria, então, a caminhar em direção a uma composição, efetivamente, articulada. Os dispositivos da dita Emenda Constitucional viriam a ser regulados pelo Código Tributário Nacional, em 25 de outubro de 1966 (Lei nº 5.172), e ter os seus princípios gerais adotados pela Constituição de 1967, principalmente no que tange à discriminação rígida das receitas tributárias, nas três esferas administrativas do país.

No que diz respeito à partilha tributária, o art. 20 da Emenda Constitucional nº 18/65 preconizou o direito dos municípios sobre as receitas oriundas da arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural e o direito aos estados-membros e municípios

¹⁵² Crescia naquele momento a necessidade de emissão de moeda para a cobertura do déficit orçamentário, o que já vinha desencadeando a emissão de títulos da dívida pública (OLIVEIRA, 1992).

¹⁵³ A partir de dados fornecidos por Langoni (1981), Oliveira (1995) exemplifica que os incentivos fiscais concedidos pelo Governo Federal no ano de 1975 corresponderiam a 3,4% do PIB e a 39,7% da receita tributária do Tesouro.

ao produto da arrecadação do imposto sobre a renda incidente sobre as obrigações de sua dívida pública e sobre os proventos dos seus servidores e dos de suas autarquias.¹⁵⁴

O ponto mais relevante trazido por essa emenda, no âmbito das transferências fiscais, foi a criação dos Fundos de Participação (art. 21), prevendo a participação indireta dos entes subnacionais no produto da arrecadação do imposto sobre a renda e sobre produtos industrializados¹⁵⁵. A União ficaria apenas com 80% do produto da arrecadação dos ditos impostos, os outros 20% seriam destinados, a metade para o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal – FPE, e a outra para o Fundo de Participação dos Municípios - FPM.¹⁵⁶

Os Fundos de Participação consistiam, assim, em mecanismos de acomodação das tensões federativas em torno do governo militar, haja vista garantirem o apoio dos estados-membros e municípios, mediante a redistribuição das receitas, concomitante à concentração das decisões sobre os gastos nas esferas subnacionais. Na medida em que os recursos eram transferidos aos estados-membros e municípios, o governo central tinha o poder de decidir a destinação das verbas, conforme a prioridade da política econômica. Desse modo, embora se verificasse uma preocupação com a constituição de um **“federalismo cooperativo”**, a falta de autonomia dos entes subnacionais para decidir a alocação dos recursos – conforme as peculiaridades do seu contexto regional – enfraquecia os Fundos de Participação, enquanto instrumento de atenuação dos desequilíbrios da federação. A estruturação das relações intergovernamentais com base no “federalismo cooperativo” encontrava-se, em verdade, estabelecida sob um arranjo fiscal voltado para a articulação de todos os entes federativos em torno da realização de

¹⁵⁴ Além destas partilhas, o art. 22 da Emenda Constitucional nº 18/65 previa que: “Art. 22. Sem prejuízo do disposto no art. 21, os Estados e Municípios que celebrem com a União convênios destinados a assegurar ampla e eficiente coordenação dos respectivos programas de investimentos e serviços públicos, especialmente no campo da política tributária, poderão participar de até 10% (dez por cento) da arrecadação efetuada, nos respectivos territórios, proveniente do imposto sobre o rendimento das pessoas físicas, e no art. 11, excluído o incidente sobre fumo e bebidas alcoólicas”.

¹⁵⁵ Nos anos seguintes, verificou-se uma redução do percentual destinado aos Fundos de Participação em razão do Ato Institucional nº 5, o AI-5, decretado em 1968. Somente em meados de 1976 este percentual voltou a subir, o que vem ocorrendo progressivamente.

¹⁵⁶ Além dessas transferências, o art. 23 da Emenda Constitucional nº 18/65 previa também a repartição das receitas advindas dos impostos especiais da União, destinando aos estados-membros, Distrito Federal e municípios 60% do total arrecadado com as operações relativa a combustíveis, lubrificantes e energia elétrica, e 90% do total auferido com a incidência sobre operações relativas a minerais. Cabia ao Senado, por meio de resolução, regular tal distribuição, tomando como parâmetro a proporção da superfície, produção e consumo dos produtos relativos ao imposto.

investimentos na infraestrutura econômica e nos setores eleitos prioritários¹⁵⁷, pelos detentores do poder, os quais, por sua vez, buscavam desenhar um arcabouço normativo capaz de garantir o crescimento acelerado a todo custo (OLIVEIRA, 2007).

Além do controle central sobre os recursos financeiros e o redesenho do quadro tributário, engendrados pelo regime militar, as bases do pacto federativo se assentaram sobre o papel das empresas estatais na articulação com os estados-membros. As relações entre as esferas de governo davam-se por meio dos vínculos estabelecidos entre os órgãos estaduais e as empresas estatais, constituídas enquanto núcleos estratégicos de repasses de verbas. Nesses termos, as novas empresas estaduais¹⁵⁸ tinham a incumbência de executarem programas nas áreas, por exemplo, de saúde, habitação ou saneamento, dependendo, para tanto, da liberação de recursos federais. Assim, detendo o controle sobre as decisões de investimentos, as empresas federais tomavam para si a tarefa de alinhar a rede de alianças regionais e alcançar ou não os objetivos dos programas delimitados (LOPREATO, 2000). Essas articulações faziam parte da tentativa de constituição de um poder orgânico e sistêmico do Estado brasileiro, promovendo-se frentes de expansão periféricas no território nacional, mediante a concessão de incentivos fiscais e financeiros, destinados às regiões mais pobres do país, principalmente, o Norte e o Nordeste (BRANDÃO, 2004; OLIVEIRA, 2007).

Sob o aspecto da composição dos tributos¹⁵⁹, pela primeira vez estes foram organizados segundo suas bases econômicas, constituídas em quatro grupos: comércio exterior; patrimônio e renda; produção circulação e consumo de bens e serviços; e impostos especiais. Quanto ao grupo dos impostos sobre **produção circulação e consumo**, o Brasil foi o primeiro país do mundo a instituir a não cumulatividade,

¹⁵⁷ Como setores prioritários, o regime considerava, principalmente, o de transporte, telecomunicações e energia (OLIVEIRA, 2007).

¹⁵⁸ As empresas estaduais se articulavam com o governo federal a partir de três segmentos específicos: a formação dos sistemas nacionais de energia elétrica e telecomunicações; as empresas identificadas com a administração direta no ramo de transportes, saneamento e habitação; e as relacionadas ao setor primário (LOPREATO, 2000).

¹⁵⁹ No cerne das competências, ficaram sob a égide da União os impostos sobre importação e exportação (art. 7º, I e II); propriedade territorial rural (art. 8º, I); rendas e proventos de qualquer natureza (art. 8º, II); produtos industrializados (art. 110); operações financeiras e serviços de transporte e comunicações (art. 14, I e II); impostos especiais sobre combustíveis, energia elétrica e minerais (art. 16) e, ainda, sendo-lhe permitida a instituição de impostos extraordinários (art. 17). Os estados, por sua vez, tiveram sua competência designada em relação ao imposto sobre transmissão de bens imóveis (art. 9º); e operações relativas à circulação de mercadorias (art. 12) Os municípios ficaram com o imposto sobre a propriedade territorial urbana (art. 10); o imposto sobre serviço de qualquer natureza (art. 15) e; uma parte do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias (art. 13).

substituindo o antigo Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), um imposto incidente sobre o valor agregado, com um raio de alcance apenas sobre o valor adicionado de cada etapa da circulação de mercadorias. Essa nova sistemática de apuração eliminava algumas distorções sobre os preços relativos e até sobre a estruturação empresarial, a qual simulava processos de integração, como forma de se livrar ou reduzir o antigo ônus tributário, incidente em cada etapa do processo produtivo. Ademais, esse novo mecanismo de apuração, sob o registro de débito e crédito, tornava mais difícil a sonegação do tributo, pois forçava uma solidariedade em cadeia pelos próprios contribuintes (OLIVEIRA, 2010).

Embora as novas bases do pacto federativo demandassem a constituição de uma estrutura arrecadatória tendente a garantir o controle federal dos recursos auferidos com a ampliação da carga tributária, o ICM – principal imposto, em termos de arrecadação –, ao substituir o IVC, permaneceu na competência dos estados-membros, pois o governo militar não podia arriscar perder o apoio da maioria dos governadores, o que era fundamental para a sustentação do regime (LOPREATO, 2000). Além do mais, os estados produtores - com maior penetração no governo federal - foram beneficiados pela nova sistemática de apuração, tanto pelo fato de sediarem os espaços de maior agregação de valor aos produtos, como também, e principalmente, em razão da incidência tributária, nos termos dessa nova dinâmica, operar-se na “origem” da circulação das mercadorias.

Na competência da União, instituiu-se o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o qual, embora não pudesse ser enquadrado na conceituação convencional de um imposto sobre valor agregado – pois tinha sua base de incidência adstrita aos produtos industrializados –, era concebido, também, enquanto instrumento de política econômica, estruturado por meio de um sistema de alíquotas diferenciadas, conforme a essencialidade dos produtos. No âmbito municipal, foi criado o Imposto Sobre Serviços (ISS), um dos únicos impostos cumulativos instituídos na reforma de 1966 (PAZ, 2008).

Pouco tempo depois, mal haviam sido estabelecidas as novas bases do sistema tributário brasileiro, novas alterações vieram a partir do aprofundamento do autoritarismo e da centralização do poder nas mãos do governo federal – com a decretação do AI-5, em 13 de dezembro de 1968 – trazendo, ainda no mesmo ano, o Ato Complementar nº 40, modificador de parte da, então recente, Constituição de 1967. Dentre as alterações trazidas, vale pontuar a impossibilidade de os estados-membros

tributarem as operações relativas à circulação de mercadorias que envolvessem combustíveis, e a redução do percentual destinado aos Fundos de Participação. O percentual da arrecadação dos impostos sobre renda e produtos industrializados, a ser destinado aos Fundos de Participação, passaria a ser de 12%, sendo 5% para cada fundo e 2% para o, então criado, Fundo Especial. Com a promulgação do dito Ato, as entregas dos percentuais relativos aos fundos passaram a restar, estritamente, condicionadas à aplicação dos recursos nos setores entendidos como estratégicos pelo governo central autoritário, subjugando-se a autonomia fiscal dos entes subnacionais ao modelo de desenvolvimento idealizado pelos condutores do regime.

O governo central assumia, a partir de então, a capacidade de manipular o sistema tributário, utilizando-se, largamente, do “seu direito de conceder subsídios e incentivos fiscais e de controlar as alíquotas do ICM” (LOPREATO, 2000, p. 5), furtando, assim, os instrumentos de que dispunham os governos estaduais para ajustarem suas finanças e poderem ampliar seus gastos.¹⁶⁰ Entretanto, o controle exercido pela União não se limitava ao âmbito, unicamente, tributário, mas abarcava, também, os recursos financeiros, oriundos de diferentes fontes. Nesse sentido, como forma de sustentar seu livre poder de decisão, referente aos gastos públicos, a União passou a utilizar-se de agentes oficiais de crédito (BB, BNDES, CEF, BASA, BNE, BNH etc.), promovendo uma centralização da poupança financeira e articulando repasses, por meio dos bancos estaduais, o que lhes assegurava condições de sustentação dos valores crescentes nas contas passivas, alavancando, assim, a disponibilidade de crédito. “O resultado foi a criação de condições favoráveis de concessão de crédito ao setor público e privado” (LOPREATO, 2000, p. 5-6).

Contudo, muito embora o setor financeiro fosse um daqueles eleitos prioritários pelos condutores do regime, sendo, portanto, beneficiado por uma profusão de incentivos fiscais¹⁶¹ (OLIVEIRA, 2010), o sistema bancário, então instaurado, “não foi capaz de promover nenhum capitalismo financeiro digno desse nome” (TAVARES,

¹⁶⁰ Dentro dos setores que entendia prioritários, o governo federal estabeleceu diversas hipóteses de isenção e não incidência tributárias de ICM sobre matérias primas e equipamentos importados. Além do que, passou a reduzir, progressivamente, as alíquotas interestaduais e beneficiar o comércio exterior, mediante a instituição de programas como o BENFIEX (Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação-Brasil), responsável pela concessão de isenções em matéria de tributos indiretos (PAZ, 2008).

¹⁶¹ A esse respeito, vale mencionar que o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) foi transformado em instrumento de política monetária, destituindo-se de um perfil, predominantemente, arrecadatório (OLIVEIRA, 2010).

1999, p. 466), razão pela qual acabou por servir de mero intermediário entre o empresariado nacional e o crédito externo, então abundante no mercado internacional.¹⁶² Inicia-se, desse modo, a associação explícita entre as elites brasileiras e o capital financeiro internacional, que conduziria ao ciclo de endividamento externo privado, suportado, em grande parte, pelo setor público, nos anos seguintes¹⁶³ (TAVARES, 1999).

Quanto ao endividamento externo contraído, propriamente, pelo Estado brasileiro, vale mencionar que:

A desordem implantada no sistema monetário-financeiro internacional, **em razão do excesso de liquidez gerado pela crise do dólar, foi o ponto de partida do processo de endividamento de quase todos os países da periferia.** As taxas de juros em 1973 não passavam de 2% negativos, no ano seguinte alcançaram 6% negativos, e até fins do decênio se mantiveram extremamente baixas. Esse quadro de desajustes foi agravado no segundo semestre de **1973 pela elevação brutal dos preços do petróleo**, o que permitiu a um grupo de países sem a capacidade para absorver grandes recursos financeiros acumular de maneira precipitada enormes reservas sob a forma de certificados de depósito em bancos internacionais. O desequilíbrio provocado nas contas externas dos países cênicos – quase todos eles grandes importadores de petróleo – levou-os a buscar por todos os meios o aumento das suas exportações. **O esforço de abertura adicional das economias industriais, realizado em seguida à comodação do aumento do preço do petróleo, teve como contrapartida o incremento das importações dos países periféricos, assim como as transformações do excesso de liquidez dos bancos internacionais em créditos sobre esses países.** As economias subdesenvolvidas, que lutavam tradicionalmente com grande escassez de capital, encontraram-se repentinamente em face de uma oferta completamente elástica de recursos financeiros no mercado internacional a taxas de juros negativas (FURTADO, 1992, p. 68, grifos nossos).

A soma de fatores como a oferta de capitais no mercado internacional – causada pela crise do “padrão-dólar” –, cumulada à diligência dos países cênicos em ampliarem suas exportações – a fim de corrigirem os desequilíbrios das suas contas externas, oriundos da crise do petróleo –, compuseram a conjunção ensejadora da rápida acumulação de dívida externa pelos países em desenvolvimento, os quais se empenhavam em conseguir meios de aceleração do seu crescimento ou, apenas, de ampliarem seus gastos públicos (FURTADO, 1992). No caso brasileiro,

¹⁶² Refere-se aqui, mais especificamente, à fatura de eurodólares no mercado internacional, provocada pela crise do “padrão-dólar” de 1971.

¹⁶³ “O processo de endividamento externo privado iniciado por Delfim Netto deixou com o banco central o risco cambial, prática que se tornaria habitual nos empréstimos externos de empresas e bancos, a partir dessa data até hoje, e levaria sempre a bons negócios privados e prejuízos públicos a cada desvalorização cambial das últimas três décadas” (TAVARES, 1999, p. 466).

especificamente, em resposta à crise do petróleo, o governo Geisel lançou, ao final do ano de 1974, o Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)¹⁶⁴, o qual, embora pretendesse constituir-se num plano de desenvolvimento autônomo da economia nacional, contava, paradoxalmente, com o capital financeiro internacional, negligenciando os riscos de se atrelar o desenvolvimento nacional de longo prazo à liquidez do capital estrangeiro, extremamente volátil. Com base nesse arranque, as elevações iniciais das taxas de crescimento da economia brasileira, logo em 1975, fizeram o governo militar difundir a ideia de que seria o Brasil uma “ilha de prosperidade” em meio à conjuntura de crise internacional (TAVARES, 1999).

Em meio a esse contexto de larga acumulação de dívida externa pelos países periféricos, o governo norte-americano passou a optar por uma política de “choque” monetário, mediante a elevação da taxa de juros, como forma de auferir financiamento no exterior e poder, desse modo, expandir seus gastos.¹⁶⁵ Essa política, também conhecida como a “diplomacia do dólar forte”, iniciada em 1979/80, atingiu, bruscamente, a periferia capitalista, conduzindo-a a chamada crise da dívida externa, a qual, por sua vez, alastrou-se para os demais países, sob o rótulo de crise mundial de 1980/82. A essa altura, o endividamento externo brasileiro já havia sido multiplicado por três, esgotando-se as possibilidades dinâmicas de financiamento por essa via. O caminho a ser trilhado, nos próximos anos, seguiria, então, por um arrocho no setor produtivo estatal, submetendo-o a mais de uma década de restrições externas e ajustes fiscais, aprofundados por meio do nefasto processo de privatizações e sucateamento da sua infraestrutura, a qual, até então, havia sido a grande responsável pela composição das bases de sustentação e expansão do capitalismo brasileiro (FURTADO, 1992; TAVARES, 1999).

¹⁶⁴ O II PND tinha por finalidade estimular o processo de industrialização pesada e estímulo à produção de bens de capital, além da produção de insumos básicos, alimentos e energia.

¹⁶⁵ Em explicação desse mecanismo de financiamento empreendido pelos Estados Unidos, Furtado (1992, p. 69) explica: “ocorre que o sistema monetário internacional se baseia no dólar, e a criação do eurodólar não é mais do que um multiplicador de crédito, a partir de depósitos em dólares realizados fora dos Estados Unidos. As autoridades monetárias norte-americanas têm, portanto, o poder de atuar sobre o mercado financeiro internacional mediante a manipulação da base monetária de seu país. Se as taxas de juros são elevadas pela Reserva Federal, forma-se imediatamente uma corrente de recursos financeiros em direção a esse país, junto com a alta das taxas de juros no mercado internacional. Nessas circunstâncias, ao aplicar uma política monetária restritiva, o governo de Washington descobriu as facilidades de que dispõe para financiar-se no exterior; estava portanto aberta a porta para a expansão descontrolada dos seus gastos”.

Donas de um elevado passivo externo, as empresas estatais se viam sem acesso a novos meios de financiamento, além do que, ameaçadas pelas possibilidades de controles tarifários e de cortes nas transferências advindas do Tesouro nacional. A violenta deterioração na estrutura de financiamento dessas empresas resultou numa queda no valor dos investimentos por elas realizados, o que repercutia, diretamente, na implementação de gastos destinados à administração indireta estadual, dependente, significativamente, dos repasses de verbas federais. Como decorrência do esgotamento do padrão de financiamento das empresas estatais – em razão do endividamento externo –, enfraqueceram-se, também, as articulações regionais constituídas por meio do elo travado entre essas empresas e os órgãos estaduais, razão pela qual **as bases de sustentação do pacto federativo passaram a se deteriorar**. Minadas as fontes de financiamento do arranjo que cumpria o papel de articulação do pacto federativo, tonava-se mais difícil impedir a deflagração de conflitos, até então contornados pela política de gastos – vinculados –, empreendida pelo governo federal (LOPREATO, 2000).

Dado o contexto de desgaste das relações intergovernamentais, pouco restava aos governos estaduais senão atender à determinação do poder central de redução do déficit público, mediante a realização de corte nos gastos e nos repasses destinados à administração indireta e empresas públicas, situadas nesse nível federativo. A situação dos bancos estaduais também se tornou complicada, haja vista a impossibilidade de rolagem automática dos financiamentos externos e internos, somados à inadimplência do setor público, resultando, em grande parte dos casos, na insolvência dessas instituições, as quais passariam a depender do apoio do Banco Central. Essa deterioração da estrutura de financiamento dos estados brasileiros veio a explicitar o conflito federativo e – já ao final da década de 1970, num momento político mais ameno –, suscitar o questionamento aos parâmetros de repartição da receita tributária, bem como das limitações impostas à autonomia tributária dos entes estaduais (LOPREATO, 2000).

As transformações atravessadas no decurso da crise da dívida e as suas repercussões na capacidade de financiamento do Estado trouxeram algumas fissuras na composição federativa anteriormente estabelecida. Como não poderia deixar de ser, essa reacomodação de forças viria a impactar os desdobramentos subsequentes na composição da estrutura jurídico-tributária do país. Nesses termos, ganhava relevo a

observação de que a arquitetura básica do sistema tributário, desenhado na década de 1960 – embora tivesse se mantido livre de maiores questionamentos, até o encerramento do “milagre econômico” (1968-1974) –, começava a dar sinais de exaustão. Assim sendo, já no curso do II PND (1975-1979), a concessão de incentivos fiscais a setores específicos da sociedade – eleitos como prioritários pelos precursores do regime autoritário – começou a ser apontada como uma das principais razões da perda da capacidade de financiamento do sistema tributário.¹⁶⁶

Aliadas às críticas gerais feitas ao sistema tributário, emergiam reivindicações por parte dos entes subnacionais, os quais pugnavam por uma partilha mais justa do total de recursos arrecadados, haja vista terem sido reduzidos os percentuais de transferência aos Fundos de Participação por força do mencionado Ato Complementar nº 40, em 1968. Tais reivindicações viriam a surtir efeito, a partir de 1976, culminando na ampliação do percentual transferido aos ditos fundos, por meio da edição da Emenda Constitucional nº 5/75.

A partir de 1979, a intensificação das críticas ao sistema tributário induziu uma reorientação da política econômica e tributária por parte do governo. Esta passaria a ser voltada para garantir a expansão da arrecadação e a redução dos incentivos fiscais e creditícios, concedidos a setores específicos, além do exercício de um maior controle sobre os dispêndios oriundos das empresas estatais. A perseguição a tais metas viria a aprofundar-se, ainda, a partir da celebração de acordos com o Fundo Monetário Internacional – FMI e a incorporação das suas respectivas prescrições de ajuste fiscal (OLIVEIRA, 1992).

No período 1979/83, a despeito da recessão que caracterizou seus anos finais, ainda foi possível – através de freqüentes alterações na legislação e pela sustação da criação de novos incentivos e eliminação de alguns já existentes – manter a carga tributária oscilando entre 24,5 e 27% do PIB. É interessante observar que as iniciativas no sentido de promover a desconcentração de recursos através de medidas legais, como a mencionada Emenda Constitucional nº 5/75 e a nº 17/80, não surtiram qualquer efeito até 1983. Estas emendas elevaram progressivamente os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI destinados ao FPE e ao FPM que, de 5% em 1975, atingiram 10,5% em 1982 e 1983. Nesse ano, as participações da União tanto na arrecadação como na receita tributária disponível do setor público

¹⁶⁶ No período de 1975 a 1978, o PIB cresceu a uma taxa média anual de 6,4%, enquanto a carga tributária bruta permaneceu no patamar de 25%. O que mais denuncia, porém, a redução da capacidade de financiamento é a queda da carga tributária líquida de 16,35% para 14,73%. Assim, “passava-se a reconhecer, por parte mesmo das autoridades governamentais, que o sistema tributário tornara-se anacrônico, necessitando urgentemente de uma reforma de profundidade” (OLIVEIRA, 1992, p. 18).

alcançaram picos históricos. Em outras palavras, a cada ação no sentido de descentralizar os recursos corresponderam reações da União que as neutralizaram. O total das transferências tributárias da União para estados e municípios manteve-se, desde 1976 até 1983, ano a ano, na faixa de 8,5 a 9,5% da sua receita tributária, a despeito do aumento dos percentuais de destinação de recursos aos fundos (VARSANO, 1996, p. 11).

Conforme se pode observar, a retração da economia e a conseqüente necessidade de elevação do esforço fiscal – principalmente no âmbito federal – ditavam a pauta das transformações que estariam por vir, além, é claro, dos condicionantes impulsionados pelas substanciais transformações políticas, prenunciadas pelo franco declínio do regime autoritário e a superveniência das eleições diretas para governador, em novembro de 1982.

A partir de 1985, é decretado o fim do regime militar, o que viria a tornar possível uma reformulação dos objetivos da política econômica e tributária, sob bases democráticas. Esse cenário de enfraquecimento do poder central e possibilidade de debate democrático sobre as reformas trouxe uma nova forma de se conceber o sistema tributário – materializada na Constituição de 1988 –, pautada na marcante presença das forças regionais e no, conseqüente, fortalecimento dos entes subnacionais. Desse modo, pode-se dizer que a reforma tributária de 1988 traria consigo a consolidação de um modelo federativo calcado na atribuição de maior autonomia política e financeira aos estados-membros e municípios, com destaque para estes últimos.

3.1.5. Da carta constitucional à abertura econômica (1988–1998)

Os momentos que antecederiam a promulgação da Constituição Federal de 1988 foram caracterizados pela construção de um ordenamento jurídico que viesse a instrumentalizar a consecução dos objetivos almejados pelas forças democráticas. Buscava-se, portanto, a promoção de uma discussão ampla, de modo a abarcar os anseios dos diversos seguimentos sociais. Em meio a esse contexto, em 1987, instaurou-se a chamada Assembleia Nacional Constituinte, composta por 24 subcomissões temáticas, responsáveis pela preparação dos respectivos textos que viriam a subsidiar a elaboração da Carta. O tom dos debates travados à época caracterizava-se pelo aprofundamento dos ideais democráticos, sendo garantida a participação de todos os

constituintes e, até mesmo, da população, em atuação direta, por meio das emendas populares.

A amplitude do debate, porém, trazia consigo o risco de fragmentação e de desconexão de questões que guardavam interdependência entre si, ocorrendo, no caso das discussões pertinentes ao sistema tributário, certo isolamento em relação às demais áreas de atuação do governo. A abordagem sobre o papel do Estado permeou quase todas as comissões, enquanto que a comissão responsável pela reforma tributária desenhou, isoladamente, um sistema de financiamento incompatível com os gastos públicos, preconizados pelas demais. Assim, ao invés de buscar uma reversão do desequilíbrio orçamentário, que então assolava o Estado brasileiro, a Constituinte caminhou para um agravamento dessa condição (VARSANO, 1996). O período democrático começava com uma ampliação da gama de ações sociais do Estado que, por sua vez, demandavam uma modernização do sistema tributário, a fim de reduzir as iniquidades, mediante a estipulação de bases tributárias mais dinâmicas, fortalecendo, ao mesmo tempo, a autonomia federativa dos entes subnacionais e equilibrando, assim, a repartição das receitas em face das fontes geradoras e das necessidades de gasto de cada ente.¹⁶⁷

A questão regional assumiu centralidade no debate sobre a estruturação do sistema tributário¹⁶⁸, relegando à menor importância questões como, por exemplo, a carga tributária. O caráter “eminente político” do processo de reforma e a deficiência de informações objetivas sobre as condições das finanças públicas, na época, foram as principais razões de a carga tributária não ter sido considerada prioridade. Como numa reação natural aos 20 anos de concentração de poder político, antes atravessados pelo país, as atenções se voltaram para temas, como: a desconcentração dos recursos tributários disponíveis, o aumento da autonomia fiscal dos entes subnacionais e a transferência de encargos da União para estes últimos (VARSANO,

¹⁶⁷ Os posicionamentos predominantes sobre o então processo de reforma tributária podem ser identificados nos Textos para Discussão interna do INPES de nº 104 a 108, divulgados pelo IPEA, em março de 1987, os quais contêm a chamada “Proposta de reforma do sistema tributário brasileiro”, elaborada pelo Grupo de Assessoramento Técnico da extinta Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira da SEPLAN, apelidada de “Proposta IPEA”.

¹⁶⁸ A esse respeito, vale mencionar que a dita Constituição, por meio do seu art. 159, inciso I, alínea “c”, destinou 3% do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e imposto sobre produtos industrializados para aplicação em programas de financiamento aos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Em regulamentação desse dispositivo, a Lei nº 7.827/89 instituiu os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), visando fortalecer o desenvolvimento econômico e social de tais regiões.

1996). A oposição ao perfil centralizador do regime anterior fazia preponderar uma lógica de descentralização, transformada, no curso das discussões, em sinônimo de democracia. Aliado a isso, as demandas reprimidas clamavam por uma atuação social mais ampla do Estado, trazendo, por conseguinte, uma noção de seguridade social, voltada para o alargamento dos limites das políticas sociais. O que não se levava em conta, na época, era que o descompasso entre as novas atribuições do Estado e a sua estrutura de financiamento viria a traduzir-se em sérias dificuldades nos anos subsequentes, marcados por uma atmosfera de fortes restrições orçamentárias, crise financeira e descontrole inflacionário (OLIVEIRA, 2010, p. 39).

Embora o debate sobre as finanças públicas tenha assumido um caráter eminentemente político na constituinte, os aspectos ideológico-partidários não foram o pivô das discussões então travadas. Isto se deve não somente ao fato de o Congresso Constituinte ser então composto, predominantemente, por parlamentares de “centro”¹⁶⁹, mas também à existência de um relativo “consenso” quanto à necessidade de debate sobre a descentralização fiscal, que pautava-se por disputas de natureza regional, e, não necessariamente, ideológico-partidárias.¹⁷⁰ Dessa forma, os parâmetros norteadores do debate fundavam-se em regionalismos, materializados em particularismos, intentados, principalmente, pelos estados do Sudeste (LEME, 1992).¹⁷¹

A definição do sistema tributário foi marcada, portanto, pela descentralização da receita tributária por meio da redivisão de competências e ampliação das transferências da União aos demais entes. Como exemplo da redução da competência tributária da União, em favor dos estados-membros, tem-se a inclusão de operações referentes a combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, minerais e prestação de serviços de transportes e comunicação na base de incidência do ICM, então transformado em

¹⁶⁹ Verificar a composição ideológica da Constituinte no ANEXO III.

¹⁷⁰ Para uma visualização da composição da constituinte a partir das dimensões ideológica e regional, verificar ANEXO IV.

¹⁷¹ Conforme observa Oliveira (1992, p. 80), o fato de as posições doutrinárias e ideológicas dos parlamentares não terem sido os parâmetros centrais do debate fiscal fez com que tais aspirações viessem a ser abordadas apenas no âmbito dos “princípios” inseridos no texto constitucional. Assim, enquanto a distribuição de recursos entre os entes federativos foi matéria bastante discutida e especificamente delimitada na Constituição, a questão da equidade tributária, por exemplo, foi tratada apenas sob o aspecto principiológico, sendo as especificações da sua materialização relegadas às normas infraconstitucionais.

ICMS.¹⁷² Consoante, aponta Oliveira (2007), essa fusão dos impostos únicos e especiais ao ICMS significava uma importante perda de receitas para o financiamento de ações de infraestrutura econômica – a cujo produto daqueles impostos era antes destinado –, pois nenhuma outra fonte foi constituída para substituí-las, enfraquecendo-se, assim, os mecanismos de cooperação entre as unidades federativas.

Contudo, apesar de, no processo constituinte, a proposta delimitação de competências já garantir uma ampliação da receita disponível aos entes subnacionais, o impacto mais significativo ficaria por conta do aumento no percentual dos impostos federais transferidos aos estados-membros e municípios¹⁷³. As bancadas do Norte-Nordeste tinham ciência de que a ampliação da base de incidência do ICM traria um avanço técnico, porém, sem um aumento significativo das receitas disponíveis, haja vista os baixos índices de desenvolvimento em tais regiões, o que representava um baixo nível de produtividade e constituição de valor agregado em seus respectivos territórios (REZENDE & AFONSO, 1987).

A predominância de interesses regionais fez-se sentir, principalmente, pela forte presença dos estados-membros mais pobres no processo de debate do sistema tributário. A Comissão de Sistema Tributário, Orçamento e Finanças¹⁷⁴, por exemplo, era composta por 40% de parlamentares nordestinos, valendo registrar que, das três respectivas subcomissões – Tributos, Orçamento e Sistema Financeiro – a de Tributos foi a mais disputada, sendo então dominada pela bancada nordestina¹⁷⁵. Como não poderia deixar de ser, tal configuração desencadeou um conflito protagonizado por, de um lado, os estados do Norte e Nordeste, e de outro, os do Sul e Sudeste.

Diante desse quadro, restou prejudicado o debate de um ponto com significativos efeitos sobre a autonomia dos estados-membros, qual seja: a instituição

¹⁷² Somado a isso, os estados passaram a ter, também, competência para instituir impostos sobre heranças e doações.

¹⁷³ Os municípios passaram a ter direito a 25% da receita proveniente do ICMS.

¹⁷⁴ A Comissão de Sistema Tributário, Orçamento e Finanças tinha como presidente o então deputado Francisco Dornelles e como relator, José Serra.

¹⁷⁵ Oliveira (1995, p. 83-84) menciona que, de acordo com Serra e Dornelles, a bancada nordestina se articulou com outros “estados pobres” para eleger como relator “o deputado Fernando Coelho, contra pretensões do PMDB de garantir a indicação do deputado Irajá Rodrigues e sua ‘proposta revolucionária’ de três impostos para o sistema, o relatório aprovado refletiu o peso dos interesses regionais e desencadeou uma disputa entre os Estados do Norte e Nordeste, de um lado, e os do Sul e Sudeste de outro”.

do Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) estadual – em lugar do ICMS –, baseado no “princípio do destino”.

A cobrança do ICMS nas operações interestaduais com base no “destino” pretendia atribuir a esse tributo as efetivas características de um imposto sobre valor adicionado, materializando-se, assim, a incidência tributária sobre o consumo de mercadorias e serviços, sem privilegiar os estados produtores em detrimento dos consumidores. O principal motivo alegado contra a instituição do IVA estadual foi o de que sobreviriam dificuldades de adaptação dos procedimentos fiscalizatórios, em face da possível nova base de incidência, o que representaria uma imediata queda na arrecadação. Naturalmente que tal argumento, ao ser acolhido pelos estados menos desenvolvidos, foi amplamente rechaçado pelos representantes dos estados produtores do Sul e Sudeste¹⁷⁶ – com destaque para São Paulo – e, mais especificamente, o Amazonas, em razão dos incentivos concedidos à Zona Franca de Manaus (REZENDE & AFONSO, 1987).

De outro ponto, a maior preocupação dos representantes dos estados menos desenvolvidos parecia consistir, em verdade, na exclusão dos estados mais ricos da estrutura de transferências do FPE¹⁷⁷, ao invés da correção de imperfeições referentes ao ICMS (REZENDE & AFONSO, 1987). Autores como Giambiagi e Alem (2008) chagam a apontar claramente certa “preferência”, por parte dos entes subnacionais, quanto à transferência de recursos fiscais, em vez de uma inclinação à obtenção desses recursos via esforço tributário próprio. Os resultados disso foram o significativo aumento das transferências fiscais e a manutenção da sistemática de apuração do ICMS, com base no “princípio da origem”. Em face disso, os percentuais de vinculação do IR e IPI transferidos aos fundos – os quais chegaram a ser de 5% no auge do regime autoritário – viriam, assim, a atingir, após a revisão constitucional de 1993, até 21,5 e

¹⁷⁶ Oliveira (1995, p. 86), com base na edição do Jornal Folha de São Paulo de 26 de abril de 1987, não deixa de observar que “nem o Presidente da Comissão, Francisco Dornelles, nem o seu relator, José Serra, representantes dos Estados do Sudeste, nutriram, por motivos óbvios, qualquer simpatia pela proposta, aparentando, ao contrário, estarem dispostos a lutar para barrá-la”.

O que vale ressaltar, diante disso, é que é justamente Francisco Dornelles, já na posição de Senador, quem irá apresentar a Proposta de Sistema Tributário de 2010, a qual terá suas nuances investigadas na presente pesquisa.

¹⁷⁷ Para o conhecimento da evolução da estrutura e sistemática de repartição dos recursos oriundos dos fundos de participação, consultar o Capítulo 3 da obra de Conti (2001), “Federalismo fiscal e fundos de participação”.

22,5%, para os fundos de participação dos estados-membros e municípios, respectivamente.

As modificações na estruturação do federalismo fiscal brasileiro, muito embora tenham promovido uma redistribuição governamental dos recursos, não atenderam aos requisitos de equalização fiscal e criação de níveis mais equivalentes na capacidade final de gastos das esferas subnacionais de governo. Pelo contrário, de modo geral, as pesquisas apontam que as transferências redistributivas – que não guardam relação com as bases tributárias dos governos subnacionais, o FPE e FPM, o sistema de cota parte estadual, o SUS e o Fundef –, embora fossem destinados a promover a realocação de recursos de áreas mais ricas para as menos desenvolvidas do país, o fizeram de maneira aleatória, reproduzindo desigualdades entre unidades da federação tão grandes quanto as observadas no âmbito da arrecadação (LIMA, 1999).

A análise da discriminação das rendas na Constituição de 1988 – principalmente no que diz respeito à repartição das receitas tributárias (arts. 157 a 162) – permite observar um fortalecimento dos entes subnacionais, tanto no que diz respeito ao percentual de recursos a eles transferidos, como no referente à própria competência para instituir tributos. Contudo, a repartição dos encargos, por outro lado não recebeu o mesmo grau de especificidade no debate constituinte, não sendo percebida com a mesma precisão no texto constitucional¹⁷⁸. Mesmo antes da promulgação da carta constitucional, Rezende e Afonso (1987, p. 16-17), já identificando falta de delimitação criteriosa da descentralização dos encargos, apontaram a impossibilidade de uma solução “natural” para esse problema, haja vista a desigualdade nos ganhos de arrecadação entre os estados-membros e municípios das diversas regiões do país. Para eles, as estimativas da época não permitiam a identificação de uma relação proporcional entre os ganhos de receita e as responsabilidades a serem assumidas por cada ente.

Conforme adverte Afonso (2003), a descentralização foi imposta por circunstâncias políticas e não nasceu de uma estratégia macroeconômica deliberada,

¹⁷⁸ “se o texto foi explícito em relação à descentralização dos recursos, foi ele, em contrapartida, vago em relação à definição dos encargos, embora referindo-se à municipalização de serviços públicos básicos (ensino, saúde etc.). Isto porque não houve referência, no texto de seu encaminhamento, o que colocou em risco a sua efetivação e abriu espaços para que se complicasse, ainda mais as finanças federais. Em segundo lugar, a redução das receitas do Governo Federal contrapôs-se, paradoxalmente, em elevação de suas despesas (aumento do percentual destinado à educação de 13 para 18%; gasto com a criação de novos Estados; ampliação de recursos vinculados à saúde, assistência à família e à criança, etc.), indicando que poderia se aprofundar a crise fiscal e financeira em que se encontra ele mergulhado” (OLIVEIRA, 1995, p. 160).

como mais um instrumento de uma política fiscal, claramente definida e implementada sob comando das autoridades econômicas nacionais.

A descentralização, fiscal, financeira e administrativa, foi idealizada e implementada por uma motivação eminentemente política, simples e forte: seria o braço financeiro da redemocratização do País, partindo da idéia (simplista) de que a melhor maneira de afastar definitivamente o espectro da ditadura militar do horizonte político nacional seria esvaziar financeiramente o governo central (AFONSO, 2003, p. 1).

Num balanço sobre as alterações trazidas pela Constituição de 1988, no âmbito das relações intergovernamentais, pode-se dizer que a União saiu como a maior “perdedora” na batalha por recursos fiscais¹⁷⁹. A emergência de forças regionais no processo constituinte – até pelo contexto histórico que o país atravessava – fez com que as discussões sobre a formulação do sistema tributário fossem suplantadas pela questão regional, negligenciando-se o fato de serem ambas as questões, intrinsecamente, interdependentes. Não houve, assim, uma preocupação com a compatibilização entre os padrões de financiamento, de gasto e de desenvolvimento do país, o que repercutiu, negativamente, sobre o aperfeiçoamento do equilíbrio federativo.

Conquanto o arranjo constituído na Carta de 1988 buscasse conciliar a pluralidade de forças democráticas, em fortalecimento da dinâmica federativa, seus alicerces logo se revelaram inconsistentes em face das mudanças ocorridas no cenário econômico mundial e das próprias medidas adotadas pela União para reverter tal desequilíbrio. A partir de então, as ações do governo federal, nesse âmbito, se concentrariam no avanço sobre as possibilidades de instituição de “contribuições” – não compartilhadas com os entes subnacionais –, enquanto modalidades tributárias destinadas ao financiamento da seguridade social (OLIVEIRA, 2007)¹⁸⁰. As reformas pós-constitucionais passariam a ser o principal dispositivo de reversão do desequilíbrio no qual se encontravam as contas públicas, caracterizando-se, em grande parte dos casos, pela recuperação da perda relativa, sofrida pela União.

Essa reação do poder central não se explica, unicamente, por uma fome tributária do fisco federal ou por uma simples pretensão de fortalecimento financeiro,

¹⁷⁹ Parece haver um relativo consenso sobre essa constatação na bibliografia pertinente. Como exemplo, vale mencionar: Abrucio (2002); Conti (2001); Leme (1992); Oliveira (1995); Porto (2009); Varsano (1996).

¹⁸⁰ A prerrogativa de instituir “contribuições” foi conferida à União pelo Art. 195 da Constituição de 1988.

em relação aos demais entes federativos. A postura então assumida pela União se traduzia, em verdade, num reflexo das exigências trazidas pela conjuntura internacional de crise econômica, associada ao contexto interno de crise fiscal e à ameaça de descontrole do processo inflacionário. Tais fatores se somavam às necessidades do governo de financiar as políticas sociais, ampliadas pela nova Constituição. Nesses termos, enquanto no regime militar o sistema tributário era concebido como um instrumento crucial à articulação do padrão de acumulação, a partir de 1988, **foi transformado num mero instrumento de ajuste fiscal**, responsável pela provisão imediata de recursos necessários ao financiamento das atividades básicas estatais, relegando-se as questões do crescimento econômico, do equilíbrio federativo e da equidade fiscal para segundo plano (OLIVEIRA, 2010, p. 42).

O aprofundamento do processo de globalização, aliado ao impulso de “financeirização” da economia subtraíram a capacidade regulatória dos Estados, afetando, fortemente, a composição dos sistemas federativos. No Brasil, o colapso do planejamento econômico nacional dificultava qualquer tentativa da União em rearticular os pactos inter-regionais de poder. A integração do país à economia internacional, sem que houvesse uma estratégia de coordenação nacional, conduzia a nação a um processo de fragmentação econômica e territorial (AFFONSO, 1995). A conjuntura então estabelecida se intensificava por meio da

incorporação do postulado da ‘descentralização’ enquanto ‘peça’ do ideário neoliberal, o qual veio a somar-se aos cânones da privatização, desregulamentação e abertura externa. [...] A descentralização tornou-se um dos pontos centrais na agenda do debate sobre a reforma do Estado [...] passou a ser encarada por muitos como um fim em si mesma (AFFONSO, 1995, p. 59/68).

Inviabilizou-se, dessa forma, a composição de um projeto nacional de desenvolvimento articulado, pois,

a partir do momento em que o motor do crescimento deixa de ser a formação do mercado interno para ser a integração com a economia internacional, os efeitos de sinergia gerados pela interdependência das distintas regiões do país desaparecem, enfraquecendo consideravelmente os vínculos de solidariedade entre elas. Se se instalam plataformas de exportação no Nordeste, no estilo das ‘maquiladoras’ mexicanas, a integração regional com o exterior se fará por vários meios, em detrimento da articulação em nível nacional (FURTADO, 1992, p. 32).

Esse processo de internacionalização, intensificado a partir da década de 1990, trazia consigo uma postura de liberalização e desregulamentação financeira, calcada no

desmonte das estruturas de atuação econômica do Estado, prevendo um enxugamento da máquina pública, mediante a privatização das empresas estatais, além da desnacionalização dos bancos (TAVARES, 1999). Sob o discurso da ineficiência do setor público, a conjugação de fatores responsáveis pelo esgotamento do padrão de crescimento foi reduzida a críticas ideológicas direcionadas ao tamanho da estrutura estatal e sua capacidade interventiva. Erigia-se, desse modo, uma atmosfera de desmonte dos mecanismos articuladores do processo de desenvolvimento¹⁸¹, como se o Estado houvesse sido o grande empecilho ao crescimento econômico até então. A real história da desorganização fiscal-financeira do Estado era ocultada sob tais cânones, ofuscando-se o fato de ter sido ele o grande “bancador” do padrão de desenvolvimento capitalista no Brasil, desempenhando, historicamente, papel fundamental enquanto agente “mobilizador de recursos, transferidor de fundos e, acima de tudo, socializador de perdas” (BRANDÃO, 2004, p. 120). Em verdade, as ações de investimento direto e regulação macroeconômica – proteção dos riscos cambiais e de juros – levaram o Estado à condição de mutuário final do padrão de acumulação, arcando com o ônus do ajustamento do setor privado, ampliando o seu estoque de dívida¹⁸² e perdendo, assim, a sua capacidade de “ação sistêmica, reguladora e estruturante” (BRANDÃO, 2004, p. 121).

Dentro de uma estratégia de liberalização econômica, os ajustes implementados na década de 1990 tiveram no Plano Real uma iniciativa considerada bem sucedida, em termos de estabilização monetária e contenção da inflação. Entretanto, tal estratégia de alinhamento¹⁸³ custaria uma estagnação do crescimento econômico por alguns anos, levando ao país a uma condição de extrema fragilidade externa, justo numa década

¹⁸¹ A crise na capacidade de articulação federativa vinha sendo aprofundada pelo comprometimento das estruturas de financiamento, até então apoiadas na expansão do endividamento subnacional. Somavam-se a isso os cortes nas transferências do Tesouro - destinadas aos incentivos regionais setoriais - e os problemas com o sistema previdenciário, haja vista a arrecadação do INSS sobre a folha de salários passar a ser exclusiva da Previdência Social, além dos desequilíbrios trazidos causados pelo avanço das contribuições sociais (LOPREATO, 2000)

¹⁸² Em explicação de como o Estado veio a se tronar “refém” do setor privado líquido, Brandão (2004, p. 120) transcreve Baer (1993, p. 40) nos seguintes termos: “O paradoxo da situação é que o Estado acumulou um crescente estoque de dívida para cumprir com o serviço da dívida externa e para socializar o ônus do ajuste do setor privado, enquanto este último, por sua vez, passou a financiar o Estado via operações de mercado aberto. Esse círculo passou a representar o mecanismo de manutenção do valor da riqueza privada acumulada e que deixou de ser canalizada para investimentos produtivos” (BAER, 1993, p. 40 apud BRANDÃO, 2004, p. 120).

¹⁸³ A esse respeito, vale mencionar o Consenso de Washington como um dos espaços mais emblemáticos de composição de tais diretrizes a que o país deveria se alinhar.

marcada por um salto nas exportações¹⁸⁴ mundiais. O ajuste tornaria a economia brasileira ainda mais dependente do capital externo, uma vez que fundava-se sob três medidas específicas: a administração do câmbio; a elevação das taxas de juros, como forma de controlar a demanda interna e atrair capitais externos; e a abertura comercial, expondo as empresas brasileiras à dinâmica concorrencial internacional. Trocava-se, então, a instabilidade dos preços por uma vulnerabilidade externa, a qual se evidenciaria, mais tarde, com a rendição aos programas de apoio financeiro do FMI (OLIVEIRA, 2010; PAIVA & CUNHA, 2008; REZENDE et al., 2007).

Nesse contexto de esterilização do aparelho estatal, o ajuste fiscal era defendido como o único caminho a ser trilhado pelo Estado brasileiro, razão pela qual a composição das estruturas tributárias deveria primar por não obstaculizar a “eficiência” econômica do sistema. Assim sendo, a partir de 1995, as reformas empreendidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso¹⁸⁵ tinham como maior expoente, no campo tributário, a PEC nº 175/95, a qual partia, essencialmente, de duas premissas: uma, a manutenção da repartição das receitas entre as três instâncias governamentais, haja vista o provável desgaste político a ser desencadeado por uma disputa federativa; e outra, pautada na alegada necessidade de adequação do sistema tributário nacional às exigências do cenário internacional, por meio do aumento da competitividade da atratividade da economia brasileira em face de investimentos internacionais, haja vista o processo de globalização ter passado a exigir a implementação de mecanismos de superação da “crise fiscal” (AZEVEDO & MELO, 1997; REZENDE, 1996a).

Inicialmente, foram sugeridos os seguintes pontos na PEC nº 175/95:

¹⁸⁴ No período de 1994 a 2001, as exportações brasileiras cresceram apenas 33%, em termos acumulados, enquanto as importações expandiram-se em mais de 68%. Ao tempo em que as exportações mundiais aumentaram a uma taxa média composta de 5%, entre 1995 e 2000, as exportações brasileiras cresceram apenas 4,5%. Outros países “emergentes” aproveitaram melhor a conjuntura internacional, atingindo taxas de exportação como: o México, com 14%; China, com 11%; Coréias, com 8%; Malásia e Indonésia, com 7%; e Tailândia com 6% (PAIVA & CUNHA, 2008).

¹⁸⁵ Nas palavras de Martus Tavares (2004, p. 9) o governo envia no início de 1995 “quatro projetos de emenda à Constituição relativos às reformas da ordem econômica (quebra dos monopólios estatais nos serviços de utilidade pública e de exploração de petróleo, e o fim das restrições ao capital estrangeiro nos setores de telecomunicações, energia e transportes), administrativa (eliminação de privilégios dos servidores públicos e aproximação dos sistemas de benefícios e dos mecanismos de financiamento das previdências pública e privada), previdenciária (visando à redução do déficit estrutural do sistema de previdência privada), e a tributária (para simplificar o sistema tributário, reduzir os custos da administração tributária das empresas, aumentar a eficiência da arrecadação, e desonerar as exportações e os investimentos)”.

- a) a reformulação do ICMS, de modo que a sua arrecadação passaria a ser partilhada entre a União e os estados;
- b) a criação de um imposto sobre combustíveis;
- c) a transformação do ISS num imposto sobre vendas a varejo – IVV, sobre mercadorias e serviços prestados a não contribuintes do ICMS¹⁸⁶;
- d) a desoneração das exportações e das aquisições de bens de capital;
- e) a igualdade de tratamento para produtos importados;
- f) a extinção da cumulatividade das contribuições sociais incidentes sobre o faturamento das empresas.

Embora sejam estas as proposições iniciais da PEC nº 175/95, o seu projeto final viria a ser apresentado à Câmara, em 2000, tendo como um dos principais pontos a constituição de um IVA composto pelo ICMS e IPI, em incidência sobre base comum (a do ICMS). O proposto IVA consistiria num imposto de competência partilhada entre a União e os estados-membros¹⁸⁷, de modo que, para cada mercadoria ou serviço constante em sua base de incidência, seriam impostas duas alíquotas, uma de competência de cada ente.

A desoneração das exportações e a adoção do princípio do destino nas operações interestaduais desencadearam a esperada resistência dos estados exportadores. As críticas desferidas sobre tais medidas emanavam do argumento de que tal sistemática poderia vir a prejudicar, não só estados-membros, mas regiões inteiras. Os casos dos Estados de São Paulo e do Amazonas são bem emblemáticos nesse sentido, visto ser, o primeiro, um grande exportador de produtos e serviços e, o segundo, exportador de quase toda a sua produção industrial. Pode-se dizer que a abrangência da proposta tornava mais difícil o seu debate e implementação, visto que, ao tratar de uma grande variedade de questões, deparava-se com inúmeros pontos de conflito.

As inevitáveis polêmicas levantadas pelas propostas – decorrentes da sua própria abrangência –, são entendidas por Rocarranti (2007) como as principais razões de

¹⁸⁶ Segundo Azevedo e Melo (1997), as versões iniciais da proposta do Executivo previam uma fusão entre o ISS municipal e o novo ICMS. Ocorre que, também devido ao fato de já não haver consenso na equipe econômica sobre o assunto, esse ponto da reforma não foi à frente, em razão da concomitante pressão exercida pelos prefeitos e a Associação de Secretários de Finanças das Capitais.

¹⁸⁷ O IVA federal teria os mesmos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes do IVA estadual, mas não incidiria sobre energia elétrica, petróleo e seus derivados, combustíveis, minerais e telecomunicações. A alíquota média do IVA estadual deveria corresponder à arrecadação do ICMS e a alíquota média do IVA federal deveria produzir o mesmo montante arrecadado pelo IPI.

nenhum dos ministros da área econômica ter assumido, decididamente, a paternidade desta. Segundo a autora, o fato de a proposta do governo ter sido concebida pelo economista, então presidente do IPEA, Fernando Rezende, denuncia o fato de não haver no Executivo uma figura política que fosse, então, credenciada para realizar a interlocução do debate sobre tais questões.

Dada a falta de consenso, a proposta não foi examinada prontamente¹⁸⁸, de modo que a própria sinalização do governo passou a ser a de não levar adiante o respectivo processo de negociação.¹⁸⁹ A estratégia política seria, então, de empreender esforços na realização de uma reforma tributária mais pontual e específica, voltada para a consideração de problemas relativos ao ICMS e a desoneração das exportações brasileiras. Tais esforços foram encabeçados pelo então deputado Antônio Kandir (PSDB-SP), o qual foi o responsável pela criação de uma Subcomissão da Reforma Tributária na Câmara, composta por especialistas na matéria.

Num cenário em que a política cambial permanecia inalterada e a Balança Comercial apresentava recorrentes déficits, o governo voltou-se para a adoção de medidas tributárias tendentes a incentivar o fortalecimento do setor exportador, melhorando a sua competitividade. O principal encaminhamento foi a desoneração, pela não incidência do ICMS sobre os produtos primários e semielaborados, remetidos ao exterior. Por essa medida, garantia-se o direito ao aproveitamento do crédito do ICMS, relativo aos insumos utilizados na produção das mercadorias industrializadas para exportação (PORTO, 2009).

¹⁸⁸ “Ao contrário das outras áreas da reforma, a PEC 175 exigiu um período excepcional de tempo para sua apreciação. Esse atraso deve-se a três razões. A primeira é que, devido à derrota sofrida na área da previdência, o governo mostrou-se cauteloso e postergou a sua apreciação pela Câmara. A segunda razão deve-se à escolha de um relator que a equipe econômica rejeitava. A terceira e principal razão foram os irreconciliáveis conflitos federativos [...] ocorridos na negociação da proposta com os governadores. Esses dois últimos fatores levaram o governo a patrocinar a criação, pelo deputado Antônio Kandir (PSDB-SP), de uma Subcomissão de Reforma Tributária na Câmara, formada por notáveis especialistas em finanças públicas, em uma clara estratégia de bypassing ao relator. Dessa comissão resultou um projeto de lei que, após aprovado (Lei Complementar 87/96), reuniu o conjunto de medidas de natureza infraconstitucional que estavam na proposta original. Devido ao impasse na negociação inicial da PEC 175, o deputado Kandir havia realizado um survey na Comissão de Finanças, identificando os mínimos pontos de consenso que serviram de base para a elaboração do projeto de lei” (AZEVEDO & MELO, 1997).

¹⁸⁹ Tendo em vista a falta de consenso sobre os pontos da proposta, até mesmo na coalizão do governo, as críticas a ela passaram a advir também de dentro da bancada governista, inclusive do próprio relator, o deputado do Piauí, Mussa Demes (PFL), o qual, assim como o também deputado Luis Carlos Hauly, o Ministro da Indústria e Comércio, Francisco Dornelles e o então Secretário da Receita Federal, Everaldo Maciel, ofereciam resistência à aprovação da reforma em diversos graus. Diante disso, o relator apresentou um substitutivo a PEC nº 175/95, em 1996, externando uma preocupação com os possíveis desdobramentos federativos que ela poderia trazer. A proposta só viria a ser votada três anos depois.

Assim, passada a fase de elaboração do projeto de lei, com o auxílio da dita subcomissão, o governo o encaminhou para votação, em regime de urgência, culminando, portanto, na promulgação da Lei Complementar nº 87/1996, norma, a partir de então, apelidada de “Lei Kandir”.¹⁹⁰ Nesses termos, com a regulamentação do ICMS¹⁹¹ e instituição da desoneração das exportações e dos bens de capital, boa parte das questões em relação a este tributo, constantes no debate da PEC nº 175, foram superadas.¹⁹² A aprovação dos demais pontos da dita proposta sucumbiu com o seu arquivamento, em agosto de 2000¹⁹³, deixando por solucionar, dentre outros, a questão da guerra fiscal, ainda presente nos debates sobre o sistema tributário.

Essa discussão sobre competição interjurisdicional (guerra fiscal) pela alocação territorial dos recursos passou a ganhar mais força, em meados da década de 1990, na medida em que as estruturas federativas e tributárias passaram a se reorganizar a partir da combinação de três fatores fundamentais: a) o movimento de internacionalização do capital, associado à “desregulação” financeira e expansão de recursos especulativos; b) a redefinição dos espaços abertos pela “desregulação” do mercado, por meio da flexibilização dos processos produtivos, promovendo a capacidade de constante realocação espacial das plantas e equipamentos e permitindo ao capital mobilizar-se conforme as vantagens locacionais – dentre elas, a carga fiscal – oferecidas por cada país ou sub-região; e c) a homogeneização das políticas econômicas – iniciada desde a

¹⁹⁰ Cumpra mencionar que, segundo as previsões das autoridades fiscais (Secretaria da Receita Federal, 1996), naquela ocasião, as alterações na carga tributária trazidas pela Lei Complementar nº 87/1996 se consubstanciavam em cinco principais pontos: 1) não incidência, a partir da data de publicação, do ICMS sobre operações que destinem ao exterior *produtos* primários e produtos industrializados semielaborados; 2) direito a crédito, a partir da data de publicação, do ICMS anteriormente cobrado na aquisição de *insumos* utilizados no processo de mercadorias industrializadas, inclusive semielaboradas, destinadas ao exterior; 3) direito a crédito, a partir de 01/11/96, do ICMS anteriormente cobrado na aquisição de mercadorias destinadas ao *ativo permanente* do estabelecimento; 4) direito a crédito, a partir de 01/11/96, do ICMS relativo à *energia elétrica* usada ou consumida no estabelecimento; 5) direito a crédito relativo ao ICMS anteriormente cobrado na aquisição de mercadorias destinadas ao *uso e consumo* do estabelecimento.

¹⁹¹ Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o ICMS vinha sendo regulamentado pelo Convênio nº 66/88.

¹⁹² O substitutivo da PEC nº 175 foi mantido, praticamente, arquivado por três anos, vindo a ser votado, somente, em novembro de 1999.

¹⁹³ Em 1999, apesar das resistências advindas da própria Comissão Especial, o Substitutivo proposto pelo relator Mussa Demes foi aprovado por 35 votos favoráveis e um contra. Assim, a PEC nº 175/95 foi entregue à Presidência da Câmara aproximadamente quatro anos depois, o que, naturalmente, significou a votação de uma proposta produzida num contexto macroeconômico diverso daquele presente, razão pela qual a sua apreciação parecia, então, inócua, visto que nem mais os seus proponentes apoiavam-na naquela ocasião.

crise da dívida externa, na década de 1980 –, em direção a um projeto neoliberal de estabilização e realização de reformas estruturais, voltadas para a redução dos mecanismos de intervenção econômica do Estado e abertura dos mercados nacionais (FIORI, 1995).

A concentração do capital resultante dos anos 1980 limitou, significativamente, o número de empresas responsáveis pela “redinamização” das economias, fato que, somado aos ajustes neoliberais, transformou os territórios nacionais e sub-regionais em peças de uma nova dinâmica concorrencial sem fronteiras, a partir da qual os governos buscavam influenciar as decisões locais de investimentos, aumentando as vantagens relativas das suas circunscrições, mediante a redução das respectivas cargas tributárias e flexibilização da regulação dos seus mercados de trabalho. Esse processo induziu a fragmentação regional das economias nacionais, haja vista incitar a integração isolada de uma dada região às redes globalizadas de produção e comércio. Assim sendo, na medida em que os investimentos passavam a se estruturar em segmentos espaciais descontínuos, estimulavam a fragmentação econômico-territorial dos países, dissolvendo os vínculos de solidariedade, essenciais à composição do pacto federativo (FIORI, 1995, p. 32).

A emergência de um “**federalismo competitivo**” desfigurava, pois, os preceitos motivadores da Constituinte de 1988, o que veio a ser aprofundado pela debilidade externa do país em face da conjuntura internacional. Esse cenário foi se delineando pelo significativo agravamento da situação do endividamento público, puxado pelos desequilíbrios nas contas públicas dos entes subnacionais¹⁹⁴ (OLIVEIRA, 2007). Concomitantemente ao processo de fragmentação econômico-territorial e ao alto índice de endividamento atravessado pelo Brasil – com destaque para os estados-membros –, sobreveio a crise financeira da Ásia, em 1997, e a moratória russa, em 1998, contexto que apontava o Plano Real como o próximo alvo dos ataques especulativos,

¹⁹⁴ Ao abordar a fragilidade externa trazida pelo Plano Real, Oliveira (2007, p. 52), em menção a Oliveira & Nakatani (2003) elucida: “devido a sua arquitetura, a situação do relativo equilíbrio da conta-corrente registrada até 1994 transformou-se em um déficit de US\$ 33 bilhões em 1998, enquanto os resultados primários do setor público, que se apresentaram superavitários na primeira metade da década, praticamente desapareceram, dando lugar ao surgimento de déficits nominais elevados, que fizeram com que a dívida líquida do setor público, como proporção do PIB, saltasse de 30% em 1994 para 43% em 1998. Como os governos subnacionais registraram os maiores desequilíbrios, tendo respondido por cerca de 50% de todo o déficit nominal do setor público do biênio 1994-1995, foi principalmente sobre eles que mais recaíram as medidas que passaram a ser adotadas a partir de 1995 para controlar a situação e reverter o desequilíbrio orçamentário e patrimonial do setor público”.

protagonizados pela fuga de capitais, a qual, àquela altura, já contabilizava US\$ 40 bilhões (PAIVA & CUNHA, 2008). Sem dispor de mecanismos macroeconômicos de coordenação e engessado por um contexto de desagregação federativa, o Brasil foi obrigado a recorrer ao FMI, como única forma de sobreviver às consequências da crise financeira, obtendo, para tanto, um empréstimo de US\$ 41,5 bilhões.

3.1.6. Da liberalização as novas formas de regulação (1999 em diante)

A partir do compromisso travado, o país teve de adotar os diagnósticos sugeridos pelo FMI, redesenhando as bases de sustentação do regime macroeconômico sob três principais elementos: o câmbio flutuante, as metas de inflação e a geração de superávits primários (PAIVA & CUNHA, 2008). As medidas restritivas calcavam-se em preceitos de austeridade fiscal, voltados para constituição de finanças equilibradas e com um nível de endividamento considerado “confiável”, ou seja, a partir de então, a política fiscal deveria ser delineada de modo a atender “adequadamente” as expectativas dos agentes econômicos. O sistema tributário antes reduzido a mero instrumento de ajuste fiscal, agora, nessa mesma perspectiva, passou a ser concebido enquanto um exíguo **mecanismo de produção de superávit primário**, sem qualquer compromisso com a articulação integrada do desenvolvimento nacional ou tipo de função redistributiva (OLIVEIRA, 2010).

Em face das novas exigências, a União tomou para si a tarefa de levar a cabo as políticas restritivas, ampliando sua arrecadação tributária própria e avançando no controle sobre as finanças dos entes subnacionais.¹⁹⁵ A desfiguração do sistema tributário e desagregação do tecido federativo seguiam pela composição de uma nova correlação de forças – constituída a partir da mudança do quadro macroeconômico – que reduzia o poder de resistência dos governadores ao controle exercido pelo governo central. A reação da União à descentralização de 1988 e às medidas de ajuste materializavam-se, fortemente, nas políticas de controle do endividamento subnacional, mediante a redefinição de parâmetros para a contratação de novos créditos pelos estados-membros, os quais – embora beneficiados pela nova constituição com a

¹⁹⁵ A descrição das medidas adotadas para controlar as finanças e o endividamento dos governos subnacionais encontram-se elencadas no ANEXO V.

ampliação das bases tributárias – ainda se viam bastante fragilizados, financeiramente¹⁹⁶, em razão da crise da dívida pública (LOPREATO, 2000).

Essa nova etapa, marcada pela reorientação da política fiscal e tributária, conforme as recomendações do FMI, trouxe uma redefinição das relações entre o Governo Federal e os entes subnacionais, inaugurando um período a partir do qual a disciplina fiscal forte e as políticas restritivas viriam a representar os principais cânones de atuação estatal. A constituição de uma nova institucionalidade – como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) – conduziu a dinâmica federativa à condição de arranjo disciplinador das políticas internas, capaz de garantir a interseção das economias nacionais com o funcionamento dos mercados mundiais (BRANDÃO, 2004; OLIVEIRA, 2007).

As exigências do processo de globalização e de abertura econômica passaram a caminhar, então, em direção à construção de um modelo de **“federalismo institucional”**, como se o capitalismo “desregulado” estivesse demandando a discussão do papel do ordenamento legal-institucional, enquanto aparato de homogeneização, destinado a garantir a inscrição e reconhecimento dos direitos capitalistas no plano nacional (BRANDÃO, 2004; OLIVEIRA, 2007). A construção desse arcabouço normativo teve por finalidade o controle, moderação e disciplina das determinações destrutivas e predatórias da mercantilização desenfreada. Previu-se a contenção das forças desagregadoras, mediante a composição de arranjos institucionais, capazes de neutralizar as “falhas” do mercado desregulado (BRANDÃO, 2004).

Uma vez constatados os efeitos perversos da fragmentação econômico-territorial, prescrita pelo neoliberalismo – experimentado, no Brasil, sob o caso emblemático da “guerra fiscal”¹⁹⁷ –, as atenções voltaram-se para a edificação de institucionalidades “adequadas”, em garantia da reserva de poder exclusivo nos espaços territoriais nacionais. Assim, as novas recomendações foram feitas no sentido de aglutinar forças e articular as complementaridades produtivas, como forma de desenvolver uma capacidade de inserção das economias nacionais nos mercados

¹⁹⁶ Conquanto a ampliação da base de incidência do ICMS houvesse trazido um significativo aumento da fonte arrecadatória dos estados, a década de 1990 foi marcada por uma série de medidas que afetaram, sensivelmente, as finanças dos governos subnacionais, tanto no que diz respeito à redução das receitas, como em relação ao aumento de gastos. Para uma observação mais atenta dessas medidas, verificar o ANEXO VI.

¹⁹⁷ Os efeitos danosos da “guerra fiscal” serão melhor abordados no próximo tópico.

externos, modulando suas estruturas conforme os preceitos de proteção e controle, necessários para suportar as pressões do centro hegemônico (BRANDÃO, 2004).

Já sob a égide dos novos preceitos institucionais, em janeiro de 2003, o Partido dos Trabalhadores chega ao poder. Logo após o início do mandato, o governo passou a empreender esforços na aprovação das pretendidas reformas¹⁹⁸, começando pela tributária e previdenciária. Em demonstração da importância e do empenho do governo quanto às reformas, o Presidente Lula preocupou-se em estabelecer um diálogo com os governadores, concretizando a elaboração da chamada *Carta aos Governadores*, consagrada pelo ato simbólico no qual todos desceram a rampa do Palácio do Planalto juntos para levar a proposta – PEC nº 41/03 – ao Congresso, afirmando assim o consenso sobre as questões constantes na pretensa reforma.

A expectativa era, então, de uma modificação estrutural do sistema tributário, de modo a corrigir distorções e, ao mesmo tempo, facilitar o crescimento econômico do país. A PEC nº 41/03 tinha como principais pontos: a uniformização da legislação do ICMS, com a estipulação de apenas cinco alíquotas; a manutenção da CPMF sob a alíquota de 0,38% e; a prorrogação da Desvinculação da Receita da União – DRU até o final do ano de 2007.

Dois pontos poderiam causar algum conflito entre governadores no debate da reforma tributária, seriam eles: a possível federalização do ICMS e; o questionamento sobre o local de incidência deste, nas transações interestaduais, se na origem (estado produtor), ou no destino (estado consumidor). Ao tramitar na Câmara dos Deputados, o projeto de reforma passou a prever a cobrança do ICMS no destino, acompanhado de uma regra de transição voltada para a eliminação gradual dos favores fiscais já concedidos pelos estados-membros¹⁹⁹ (ROCARATTI, 2007).

Com o decurso das discussões, os mencionados possíveis pontos de discordância tornaram-se um empecilho à regular tramitação da reforma, o que atrapalhava os planos

¹⁹⁸ Nos primeiros dias de governo o Presidente Lula reuniu cerca de 80 cidadãos – empresários, intelectuais, sindicalistas etc. – compondo o que se viria a chamar de Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, o qual tinha a atribuição de debater o contexto que o país atravessava e, a partir daí, esboçar algumas diretrizes de atuação do governo, principalmente, no tocante às reformas, tributária e previdenciária. O relatório elaborado pelo conselho viria a servir de instrumento para a garantia do apoio dos governadores, quanto à necessidade das reformas (ROCARATTI, 2007).

¹⁹⁹ Como forma de articulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, em oposição à indiscriminada concessão de incentivos fiscais, propôs-se a criação do Fundo de Equalização de Receitas - FER para ressarcir os estados de eventuais perdas durante a transição do processo de arrecadação do ICMS. Assim, aqueles estados que viesse a conceder novos incentivos fiscais a partir dali seriam penalizados com o corte do envio dos recursos do FER e do FPE (PAZ, 2008).

do Governo Federal de aprovar a prorrogação da CPMF e da DRU, ainda no ano de 2003. Os conflitos regionais passaram a pautar as discussões sobre o ICMS, ensejando uma série de pressões e de barganhas políticas em torno da reforma. Por exemplo, ainda durante a tramitação na Câmara, alguns governadores e prefeitos reivindicavam a partilha da CPMF, o que só veio a ser contido pela atitude do Governo Federal de prorrogar os benefícios fiscais para a Zona Franca de Manaus e de vincular a CPMF à saúde e ao combate à pobreza, além da fixação de um teto máximo para a alíquota do ICMS (ROCARATTI, 2007).

Os estados-membros mais e menos industrializados passaram a discordar sobre as regras da tributação interestadual, principalmente, sobre a mudança da cobrança do ICMS no destino e em relação à, conseqüente, eliminação dos benefícios fiscais, por eles concedidos. Assim, a retirada do “princípio do destino” do texto da reforma ensejou, também, reivindicações pela prorrogação dos benefícios concedidos pelos estados-membros, por mais oito anos, passando-se, até, a considerar a possibilidade de um aumento para onze anos (ROCARATTI, 2007).

A aprovação da reforma tributária na Câmara fez explodir a guerra fiscal entre os Estados, com diversos incentivos fiscais sendo concedidos nos últimos dias de setembro de 2003. Pelo texto então aprovado, incentivos fiscais concedidos até o dia 29 de setembro teriam validade por 11 anos após a entrada em vigor da reforma tributária; enquanto incentivos concedidos a partir de 30 do mesmo mês seriam cancelados (ROCARATTI, 2007, p. 106).

Nesse contexto, a proposta foi recebida pelos membros do Senado com a manifesta intenção de rediscutir as questões polêmicas, constantes no texto original, enviado pelo governo, em abril de 2003, e apoiado pelos estados-membros. Por esse entendimento, seriam mantidas apenas: a prorrogação da DRU e da CPMF; o fundo de compensação dos Estados²⁰⁰; e a desoneração dos produtos da cesta básica e de medicamentos. Isto significava praticamente a reformulação, pelo Senado, do texto debatido e aprovado na Câmara (ROCARATTI, 2007).

Foram inúmeras as razões para as dificuldades de tramitação da PEC, que conduziram a seu desmembramento, desde logo verificou-se pugna federativa em torno à temática de competência sobre o ICMS (se origem ou destino) e quanto à unificação de sua legislação. Também houve polêmica sobre o papel e a natureza do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) e, finalmente, sobre a constituição do novo IVA (integrando ICMS e IPI, ou ainda, ICMS, IPI e ISS), propostas estas que apresentavam claro impacto

²⁰⁰ Dentre algumas medidas propostas na reforma, previa-se a desoneração das exportações, o que contava com uma compensação aos Estados que fossem obrigados a abrir mão de tais receitas.

sobre a distribuição de receita tributária entre esferas de governo e regiões (DAIN, 2006, p. 381).

A rediscussão das matérias polêmicas no Senado ocasionou a fragmentação da reforma tributária, o que significa dizer que, dada a urgência do governo em aprovar a prorrogação da DRU e da CPMF, os temas mais pacíficos e polêmicos foram divididos em duas PECs: uma renumerada no Senado com o nº 74/03 – que viria a ser aprovada parcialmente, dando origem a Emenda Constitucional nº 42/03²⁰¹ – e outra, dedicada a tratar basicamente do ICMS, que, após ser registrada sob o nº 228/04, teve seus pontos fragmentados e diluídos em outras propostas.²⁰²

Conforme se pode perceber, as principais questões de debate da reforma tributária – em geral, relativas ao ICMS e à criação do IVA – foram deixadas de lado, tendo em vista a profundidade e o caráter regional assumido pelas pertinentes discussões, o que vinha inviabilizando uma célere aprovação da reforma. Além do que, conforme se sabe, o governo federal tinha claros interesses em aprovar a reforma tributária, ainda naquele ano. Segundo denunciam alguns autores – por exemplo, Brami-Celetano & Carvalho (2007), Dain (2006) e Porto (2009) –, o não enfrentamento das questões relativas ao ICMS, no desenrolar da reforma tributária de 2003, evidencia o fato de a Emenda Constitucional nº 42/03 ter se materializado em apenas reestruturações localizadas na legislação. O governo empreendeu esforços na aprovação daquilo que significaria um aumento imediato na geração de receita tributária e desoneração das exportações, pois, assim, conseguiria manter as metas macroeconômicas de elevação do superávit primário e competitividade no plano global.

²⁰¹ As principais alterações trazidas pela EC nº 42/03 foram: a) a prorrogação da CPMF, com alíquota de 0,38%, até o final de 2007; b) a prorrogação da DRU até o final de 2007; c) a repartição de 25% da receita da Cide-combustíveis com os Estados (18,75%) e municípios (6,25%); d) a progressividade do ITR, podendo ainda a sua arrecadação ser administrada pelos municípios; e) a fixação de alíquotas mínimas de IPVA pelo Senado; f) a cumulação do princípio da anterioridade nonagesimal com a anterioridade simples; g) a criação do “Simples Nacional”, em favor das micro e pequenas empresas; h) a desoneração das exportações, por meio da não incidência do ICMS sobre operações que destinem mercadorias ao exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior.

²⁰² No primeiro momento de abordagem desta proposta, foi mencionada a questão da ampliação da partilha dos Estados e municípios na Cide-combustíveis, de 25 para 29% – sendo tal matéria aprovada por meio da EC nº 44/04 –, depois disso, os demais temas da PEC nº 288/04 foram vinculados à PEC nº 255/04. Esta última, por sua vez, foi desmembrada em duas outras propostas: a PEC nº 293/04, que contemplava as inovações trazidas pelo Senado como, por exemplo, a criação do IVA abrangente e a nova política de desenvolvimento regional apoiada no FNDR e; a PEC nº 285/04, responsável pelos pontos de reforma do ICMS.

No ano de 2006, voltou-se a falar em reforma tributária, em razão de pressões exercidas pelos prefeitos, interessados na prometida ampliação dos recursos destinados ao FPM. Diante disso, o relator Virgílio Guimarães apresentou um substitutivo – que viria a ensejar a PEC nº 31-A/07 – modificando alguns pontos da proposta anteriormente apresentada. No cerne da unificação da legislação de ICMS, as alterações atendiam aos anseios dos governadores, pois preservavam os incentivos fiscais concedidos pelos estados-membros, previam também a criação de seis alíquotas, ao invés de cinco e, ainda, a instituição do Fundo de Desenvolvimento Estadual com vistas à compensação de eventuais perdas sofridas por estados-membros (ROCARATTI, 2007).

Com o fito de dar prosseguimento ao estudo das questões tributárias, em 22 de outubro de 2007, a Presidência da Câmara dos Deputados criou a Comissão Especial de Reforma Tributária, então presidida pelo Deputado Antônio Palocci (PT/SP) e tendo como relator o Deputado Sandro Mabel (PR/GO). No prazo regimental de realização das sessões da Comissão Especial – no total de 10 (de 24.04.2008 a 19.05.2008), mais 05 (de 20.05.2008 a 29.05.2008) – foram apresentadas 485 emendas²⁰³, por diversos deputados dos mais variados partidos, contribuindo, naturalmente, para o debate já contemplado pelas propostas de emenda constitucional, propriamente ditas.

No desenrolar desse contexto, a PEC nº 31-A/07 acabou por cooptar uma série de outras propostas de emenda constitucional²⁰⁴, as quais foram a ela apensadas, por conexão ou analogia. Vale mencionar, entretanto, que dentre tais propostas, **a PEC nº 233/08 assumiu a posição de proposta da reforma tributária**, visto que a própria comissão responsável entendeu por utilizá-la como texto-base para a elaboração do substitutivo.²⁰⁵ Delimitava-se assim o contexto do atual processo de uniformização do ICMS. Além dessa proposta, concomitantemente à sua tramitação, o Senado Federal apresentou, em dezembro de 2008, um relatório de avaliação e diretrizes para a constituição de um novo sistema tributário, vindo tal documento a ser convertido na chamada Proposta de Sistema Tributário de 2010 (PST/2010).

²⁰³ Para o conhecimento do conteúdo essencial de todas as 485 emendas, verificar o Parecer do Relator da comissão de Reforma tributária (p. 20-87).

²⁰⁴ As propostas apensadas consistem nas PECs nºs 45/2007, 91/2007, 98/2007, 106/2007, 129/2007, 165/2007, 166/2007, 167/2007, 219/2008, 225/2008, 226/2008, 227/2008, 230/2008, 233/2008 e 242/2008. Para a averiguação sucinta do teor específico de cada uma delas, recomenda-se a leitura do Parecer do Relator da comissão de Reforma tributária (p. 3-19).

²⁰⁵ Parecer do Relator da comissão de Reforma tributária (p. 6).

Os acontecimentos políticos ocorrentes, a partir daí – tais como, o início das novas gestões dos governos federal e estaduais, em 2011, e as conturbações protagonizadas pelo julgamento do esquema de corrupção, conhecido como “mensalão” –, fizeram o governo retomar as discussões da agenda tributária, somente ao final de 2012, mediante a estipulação de um conjunto de medidas destinadas a viabilizar o processo de uniformização do ICMS. Embora as últimas duas supracitadas propostas encontrem-se ainda em tramitação, o interesse do governo em garantir a aprovação da reforma ensejou a redução do escopo das alterações prescritas, sugerindo, nesse caso, essencialmente, apenas a unificação das alíquotas interestaduais de ICMS, apresentando, portanto, um projeto bem menos amplo, no que diz respeito a essa matéria.

Por meio dessas três últimas propostas – a PEC n° 233/2008; a PST/2010; e o conjunto de medidas do governo federal – vai constituindo-se o atual debate sobre a uniformização da legislação do ICMS, como principal antídoto para os problemas causados pela guerra fiscal entre os estados-membros. Vistos os principais determinantes históricos sob os quais se compuseram as articulações entre os espaços nacionais de acumulação – sintetizados no Quadro 2, importa, a partir de então, conhecer os aspectos técnicos da disputa entre tais entes e, também, das ditas propostas de reforma tributária.

Quadro 2: Síntese da constituição histórica do sistema tributário nacional.

Período	Modelo de Federalismo	Tributação Sobre o Valor Adicionado	Padrão de Acumulação
(1889-1930)	“Competitivo”	- Instituição do Imposto sobre Consumo (IC), em 1891. - Instituição do Imposto sobre Vendas Mercantis (IVM), em 1922	- Economia primário-exportadora - Espaços nacionais desintegrados (oligarquias regionais)
(1930-1945)	Início de uma articulação institucional, porém com princípios de centralização federativa	- Instituição do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), em 1934	- Articulação do processo de desenvolvimento pelo Estado (“substituição das importações”) - Ativação do mercado nacional e início da integração dos espaços produtivos internos
(1946-1964)	“Cooperativo”	- Significativa ampliação das receitas decorrentes do IC e do IVC	- Projeto nacional-desenvolvimentista de industrialização pesada (“substituição das importações”) - Implementação do Plano de Metas e ampliação do déficit público
(1964-1988)	“Cooperativo”, porém, com baixa autonomia dos entes subnacionais	- Concepção do sistema tributário como um instrumento de articulação do processo de desenvolvimento - Substituição dos impostos em cascata pelos de valor adicionado - Composição do novo sistema tributário, em 1965 - Instituição do ICM	- Implementação do PAEG - Articulação do processo de desenvolvimento com forte atuação das empresas estatais - implementação do II PND
(1989-1998)	“Competitivo”, com fortalecimento da guerra fiscal	- Transformação do ICM em ICMS, com ampliação da base de incidência - Tentativas de federalização do ICMS - Desoneração das exportações	- Proeminência dos mercados internacionais. - Abertura econômica e desregulamentação financeira - Privatização das empresas estatais e ajuste fiscal
(1999-...)	“Institucional”	- Tentativas de uniformização do ICMS e cobrança no “destino”	- Esforço de inserção da economia nacional nos mercados externos - Metas macroeconômicas de superávit primário

Fonte: O autor.

3.2. A GUERRA FISCAL, OS ASPECTOS TÉCNICOS DAS REFORMAS

Os caminhos percorridos pelas sucessivas reformas tributárias conduziram ao atual processo de uniformização da legislação do ICMS, desdobrado em meio a uma orientação discursiva que o concebe enquanto antídoto para o problema da competição interjurisdicional entre os Estados brasileiros. Assim, o debate tributário sinaliza esforços no sentido de extinção da guerra fiscal, buscando legitimar as pretensões reformistas sob o manto da contenção das distorções tributárias e seus nocivos efeitos sobre o bom funcionamento dos fluxos econômicos.

As propostas de reforma, embora sustentem distintos entendimentos sobre os específicos moldes, a partir dos quais deve-se empreender a uniformização do ICMS, guardam em comum as concepções de “eficiência” e “competitividade” como finalidades últimas a serem alcançadas por essa “adequação” das estruturas tributárias aos ditames da “boa técnica fiscal”. Nesse sentido, importa trazer alguns dos contornos

fundamentais das atuais propostas, identificando as novas matrizes espaço-temporais por elas privilegiadas. Pois, somente a partir da investigação acerca do novo momento e local da incidência tributária será possível, em capítulo subsequente, identificar as contradições inerentes a essa nova materialidade institucional, abstraindo-se, então, suas categorias essenciais e desvelando-se o que está por trás dos discursos de mera eliminação da guerra fiscal.

Com esse intuito, o presente tópico se dedica a apresentar os principais aspectos técnicos da guerra fiscal e das propostas de reforma, tramitantes no Congresso Nacional, esboçando as alterações materiais por estas sugeridas como antídoto para tal competição. Para tanto, a exposição, ora iniciada, estrutura-se, primeiramente, em uma breve apresentação do contexto da guerra fiscal no Brasil, seguida de abordagem dos aspectos técnicos referentes às principais propostas de uniformização da legislação do ICMS e suas sugeridas matrizes espaço-temporais.

3.2.1. A guerra fiscal entre os estados-membros

Até meados da década de 1980, o Brasil ainda dispunha de uma política de desconcentração regional dos investimentos econômicos²⁰⁶, porém, com a crise do padrão de financiamento do setor público, seguida da preeminência da visão neoliberal, no âmbito do governo federal, este passou a reduzir suas atividades de intervenção. A soma desse fator com o aumento da autonomia decisória dos entes subnacionais – conquistada na Constituição de 1988 –, acabou por favorecer a elaboração isolada de políticas estaduais de desenvolvimento, constituindo, por conseguinte, um ambiente propício ao aprofundamento da guerra fiscal, que, embora já existente, viria a ganhar força a partir de então.

Nesse mesmo tempo, embora os processos de redemocratização e de promulgação da Constituição de 1988 tenham possibilitado aos estados-membros experimentarem uma ampla liberdade tributária, proporcionada pelo alargamento das transferências constitucionais – principalmente aquelas vinculadas aos impostos federais

²⁰⁶ Como um dos principais exemplos, tinha-se o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), implementado a partir de setembro de 1974.

–, as suas finanças vieram a entrar em colapso, no início da década de 1990, em razão, basicamente, de cinco fatores:

Um, com validade para todos os estados, foi a recessão iniciada pelo governo Collor. Outro se refere ao engessamento do Orçamento público estadual, resultado, sobretudo, do crescimento exorbitante da folha salarial do funcionalismo, o que vem impedindo a realização de investimentos de maior impacto por parte dos governos estaduais. Um terceiro fator diz respeito à paralisação dos investimentos federais nos estados a partir da segunda metade da década de 80. Para piorar a situação dos estados, as fontes de financiamento, sejam internacionais ou nacionais, secaram, caracterizando um quarto fator propulsor da crise das finanças estaduais. E por fim, um fator que obrigou aos governadores estaduais a rever suas estratégias de atuação no campo econômico. Trata-se da saída de empresas do seu estado de origem, motivada por incentivos fiscais oferecidos por outros estados. Tal quadro somente pôde se estabelecer porque os incentivos públicos federais do II PND, especialmente na área de infra-estrutura, tinham beneficiado um conjunto considerável de estados periféricos em termos de distribuição de riquezas, que antes não podiam competir em igualdade de condições com as unidades estaduais mais ricas (ABRUCIO, 1999, p. 49).

Sendo conferidas condições mínimas de competição aos estados-membros periféricos, estes se puseram a instituir mecanismos de atração de recursos do setor privado, desencadeando, assim, o processo de guerra fiscal no Brasil. Com o advento das dificuldades financeiras e a restrição dos meios de socorro pela União, os governos estaduais passaram a agir, individualmente, na conquista por novas empresas, convidando-as a instalarem os correspondentes parques produtivos em cada um dos seus respectivos territórios (ABRUCIO, 1999).

Com a missão de manterem os níveis mínimos de arrecadação tributária, apesar das dificuldades apresentadas pela recessão, pela inflação e pela sonegação, os governos estaduais tiveram de apelar para a guerra fiscal (AFFONSO, 1995). Nesse curso, o fenômeno da guerra fiscal desenvolveu-se entre os estados brasileiros, por meio da implementação de políticas de incentivo²⁰⁷, as quais se voltavam para a atração de

²⁰⁷ O primeiro estado a deflagrar a guerra fiscal foi o Espírito Santo, mediante a concessão de benefícios na importação de mercadorias, como meio de estimular a utilização de seus portos. Feito isso, foi só uma questão de tempo para os demais iniciarem, também, a implementação de políticas de incentivo, as quais, no período de 1991 a 1994, podem ser sintetizadas nos seguintes tópicos: a) Santa Catarina: Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PADEC), vinculado ao Fundo de Desenvolvimento empresarial de Santa Catarina (FADESC) e Programas Bom Emprego Fiscal e Parceria Fiscal; b) Paraná: Programa de Estímulo ao Investimento Produtivo (PROIN), ligado ao Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE); c) Minas Gerais: Programa Pró-Indústria; d) São Paulo: Fundo de Apoio ao Contribuinte de São Paulo (FUNAC); e) Rio Grande do Sul: Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM); f) Bahia: Programa de Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA); g) Mato Grosso: Programa de Desenvolvimento Industrial (PRODEI); h) Mato Grosso do Sul: Fundo do Programa de Desenvolvimento Industrial (F-PDI); i) Ceará: PROVIN-FDI; j) Goiás: Pronordeste-Funagri/Fundeste; l) Rio de Janeiro e Espírito Santo: dilatação do prazo de recolhimento do ICMS (LAGEMAN, 1995 apud ABRUCIO, 1999).

investimentos – em regra, industriais –, mediante a concessão de favores fiscais, financeiros ou creditícios. Cada governo acreditava, dessa forma, estar fomentando o aumento da arrecadação e o desenvolvimento econômico do seu estado, sem considerar que o benefício obtido com o deslocamento de uma dada empresa para o seu território poderia significar o prejuízo de outro ente (NASCIMENTO, 2008).²⁰⁸

Ocorre que, embora, num primeiro momento, o estado-membro que deflagra a guerra fiscal seja beneficiado, com a generalização do conflito, os mecanismos de estímulo começam a perder força.

Com o passar do tempo, as renúncias fiscais se avolumam e os estados de menor poder financeiro perdem a capacidade de prover os serviços e a infraestrutura de que as empresas necessitam para produzir e escoar a produção. As batalhas da guerra fiscal passam a ser vencidas somente pelos de maior poder financeiro, que são também os que têm acesso mais fácil a crédito. Ao mesmo tempo, com a generalização dos benefícios fiscais – todos os estados concedendo incentivos semelhantes –, estes perdem seu poder de estímulo que depende de diferenças na tributação. *A guerra fiscal transforma os incentivos em meras renúncias de arrecadação que não têm qualquer efeito estimulador.* Em face da redução generalizada do peso da tributação, as empresas passam a escolher sua localização em função de fatores econômicos, entre os quais a qualidade da infra-estrutura e dos serviços públicos oferecidos. Evidentemente, a guerra fiscal é inimiga da política de desenvolvimento regional e da desconcentração industrial (VARSANO, 1997, p. 8, grifo nosso).

A difusão da dinâmica competitiva entre os estados-membros conduz, “em geral, a um efeito líquido agregado negativo”, pois “embora, para cada estado individual, possa ter resultados líquidos positivos”, o efeito global dessas disputas se traduz numa desagregação do pacto federativo e perda de receitas públicas, se considerado o montante total arrecadado pelos estados-membros (ROCARATTI, 2007, p. 66).

Não se pode dizer, entretanto, que o aprofundamento da guerra fiscal no país deveu-se à inexistência de mecanismos institucionais voltados para a sua contenção, pois a consolidação da autonomia dos entes subnacionais, conquistada na constituinte de 1988, veio acompanhada de vedações a iniciativas isoladas, em termos de concessão de incentivos fiscais. Em verdade, antes mesmo da promulgação da carta constitucional, a Lei Complementar nº 24/75 – ainda hoje em vigor – já coibia comportamentos que viessem a enfraquecer o pacto federativo, vedando ações oportunistas individuais por parte dos estados-membros, mediante a previsão expressa de convênios ratificadores

²⁰⁸ Nascimento (2008) chega a mencionar a guerra fiscal como um fenômeno impeditivo da obtenção do “Ótimo de Pareto”, no âmbito do setor público.

entre todos os estados, como condição necessária a concessão de incentivos dessa natureza, por qualquer um dos mesmos.²⁰⁹ O fórum institucional criado para a equalização desse tipo de articulação federativa foi o Conselho de Política Fazendária (Confaz), o qual, até os dias atuais, tem a incumbência de conduzir a ocasião da mencionada deliberação por todos os entes.²¹⁰

Como se não bastasse a dicção da mencionada lei complementar, como um mecanismo institucional de desarticulação da guerra fiscal, a Constituição de 1988 trouxe, expressamente, em seu texto, a previsão de que qualquer incentivo somente poderia ser concedido, mediante a promulgação de lei específica (art. 150, § 6º)²¹¹ e, particularmente, nesse caso, dependendo da deliberação de todos os estados-membros e do Distrito Federal (art. 152, § 2º, XII, “g”)²¹².

Embora, conforme se pode ver, existam mecanismos jurídico-institucionais voltados para a contenção da concessão de incentivos fiscais de forma individual pelos estados-membros – a exemplo da Lei Complementar nº 24/75 e dos mencionados

²⁰⁹ A Constituição Federal de 1988 recepcionou a Lei Complementar nº 24/75, a qual, em seu art. 1º, traz a seguinte redação: “Art. 1º - As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei. [...]”. O disposto se aplica a qualquer modalidade de favor fiscal ou financeiro-fiscal em matéria de ICMS.

²¹⁰ A finalidade, composição e competência do CONFAZ podem ser observadas nos três primeiros artigos do Convênio ICMS nº 133/97: “**Art. 1º** O Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ tem por finalidade promover ações necessárias à elaboração de políticas e **harmonização de procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos Estados e do Distrito Federal**, bem como colaborar com o Conselho Monetário Nacional – CMN na fixação da política de Dívida Pública Interna e Externa dos Estados e do Distrito Federal e na orientação às instituições financeiras públicas estaduais. **Art. 2º** O Conselho é constituído por representante de cada Estado e Distrito Federal e um representante do Governo Federal. § 1º Representa o Governo Federal o Ministro de Estado da Fazenda, ou representante por ele indicado. § 2º Representam os Estados e o Distrito Federal os seus Secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação. § 3º Os membros do Conselho indicarão ao Ministro de Estado da Fazenda os nomes dos seus substitutos eventuais. **Art. 3º** Compete ao Conselho: I - promover a celebração de convênios, **para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais do imposto de que trata o inciso II do art. 155 da Constituição**, de acordo com o previsto no § 2º, inciso XII, alínea “g”, do mesmo artigo e na Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975 [...]” (grifos nossos).

²¹¹ “Art. 150. [...] § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, § 2º, XII, g.”.

²¹² “Art. 155. [...] § 2º [...] XII – cabe à lei complementar: [...] g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”.

dispositivos constitucionais – estes seguem praticando tais modalidades de ação fiscal (VARSAÑO, 1997), conforme exemplificado por Mattos (2002), no quadro a seguir:

ESTADOS	Benefícios de ICMS Concedidos Unilateralmente
Rio de Janeiro	Benefícios nas prestações de serviços de transporte intermunicipal de passageiros
Mato Grosso do Sul	Incentivos para o setor frigorífico
Espírito Santo	Crédito presumido em importação de mercadoria
Maranhão	Não incidência em serviços de telecomunicações
Goiás	Prazos dilatados para pagamento do imposto (até 25 anos) em operações com massa e farinha de trigo.
Paraná	Prazos dilatados para pagamento do imposto (até 8 anos) a montadoras de veículos
Bahia	Benefícios fiscais em operações com cobre

Fonte: Mattos (2002).

Tais iniciativas deveriam ser contidas mediante atuação do Confaz, porém, segundo Abrucio (1999; 2000), a própria estrutura organizativa deste órgão traz empecilhos à sua efetividade, uma vez que, sendo necessário a obtenção de unanimidade para a aprovação da concessão de um dado benefício fiscal, por parte de um dos estados-membros, as possibilidades de descontentamento tornam-se muito elevadas. Sob esse entendimento, havendo um número maior de “jogadores”, quanto maior a necessidade de aprovação (de se obter a unanimidade), maior será o poder de barganha dos atores envolvidos. Na prática, em algumas ocasiões, isso tem favorecido estados mais pobres, os quais tentam obter algum tipo de vantagem daqueles que pleiteiam o benefício.²¹³

²¹³ Como exemplo desse tipo de situação Abrucio (2002, p. 52) menciona o caso da barganha entre Rondônia e São Paulo: “Em 1992, São Paulo pleiteou incentivos à sua indústria automobilística, a fim de manter o nível local de investimentos e de emprego. Porém, inicialmente enfrentou a resistência de alguns estados, e mais adiante apenas o Estado de Rondônia vetou tal incentivo. A partir daí, São Paulo se articulou com os outros estados, sobretudo os que possuíam também um parque industrial automotivo, para tentar modificar o veto de Rondônia, que jogou o tempo todo esperando por algo em troca, esperando tirar proveito da regra da unanimidade para colher benefícios. No fim do processo, Rondônia cedeu, mas não se sabe ao certo qual foi a moeda de troca usada”.

O Confaz poderia ter sido, efetivamente, o espaço institucional apropriado para a coordenação das práticas cooperativas no âmbito estadual, porém, o seu esvaziamento tem o tornado incapaz de coibir posturas particularistas por parte dos estados-membros (RODRIGUES, 1995). Nesse cenário, os governantes estaduais acabam por adotar uma postura defensiva diante das propostas de reforma, dificilmente, chegando a uma posição conjunta. “Sem uma coordenação adequada, os governantes estaduais ficam presos a um dilema do prisioneiro em uma situação geral subótima”, divergindo de posição, em geral, conforme o seu estágio de desenvolvimento, principalmente, no que tange ao setor industrial (PORTO, 2009, p. 210).

Embora já houvessem sido prolatadas decisões nesse sentido, no dia 01 de junho de 2011, o Supremo Tribunal Federal confirmou o entendimento pela inconstitucionalidade da concessão dos ditos favores fiscais, por ocasião do julgamento de 14 ações contra leis destinadas à concessão de favores fiscais a diferentes setores econômicos, sem a devida celebração do convênio perante o CONFAZ. As leis foram promulgadas por 07 diferentes entes federativos (Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná, Pará, Espírito Santo e Distrito Federal), sendo consideradas inconstitucionais em razão de permitirem, por diversos meios, um afrouxamento na imposição e cobrança do ICMS. A demora no julgamento foi atribuída ao intuito de agrupar todas as ações a respeito do tema, a fim de que o entendimento não tivesse vigor em apenas alguns dos casos.

Entretanto, apesar da promulgação das mencionadas decisões pela corte suprema, os mecanismos institucionais de fiscalização e contenção das negociações entre os entes tributantes e os segmentos econômicos mais representativos ainda se mostram insuficientes, de modo a se verificar uma continuidade da guerra fiscal, segundo se pode depreender dos pronunciamentos emitidos pelo atual ministro da Fazenda, Guido Mantega, e por alguns secretários estaduais de fazenda, integrantes do CONFAZ.²¹⁴ Dessa forma, mesmo mais de 30 anos após a promulgação da Lei Complementar nº 24/75, seguem-se as práticas ilegais de atração de investimentos aos respectivos territórios dos entes federativos.

²¹⁴ Tais posicionamentos vem sendo veiculados pelos principais meios de comunicação, a saber: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,decisao-do-stf-acirra-guerra-fiscal-entre-governos-estaduais,106433,0.htm>>. Acesso em: 25 set. 2012.

Diante desse quadro, a busca de soluções para os efeitos negativos da guerra fiscal parece trilhar o caminho da rearticulação do arcabouço institucional-normativo hoje existente, para além da simples vedação à concessão dos incentivos. Propõe-se, nessa perspectiva, a alteração da própria sistemática de incidência e apuração do ICMS. O ajuste orienta-se, portanto, para alterar a legislação pertinente ao fluxo de mercadorias e serviços em operações interestaduais, modificando o lugar e o momento da incidência tributária nesse particular. Pode-se dizer, dessa forma, que os esforços caminham no sentido de tornar o ICMS um imposto, cada vez mais, incidente sobre o consumo, adotando-se, dentre outras medidas, o chamado “princípio do destino” ou instituindo-se mecanismos de repartição de receitas que canalizam o produto da arrecadação para o estado de “destino”.

3.2.2. As propostas de uniformização do ICMS como antídoto para a guerra fiscal

A contenção da dinâmica competitiva entre os estados-membros veio sendo apresentada nas últimas décadas – em especial nos momentos de reforma constitucional –, como um problema a ser equalizado dentro da estrutura federativa brasileira. O atendimento a essa demanda, frequentemente, esbarrou na chamada “questão regional”, caracterizada, em princípio, pela divergência de interesses entre estados-membros, predominantemente, produtores e consumidores, haja vista as propostas de reforma – reservadas as suas especificidades – representarem possíveis perdas de arrecadação para alguns dos entes federativos, mediante a sugestão de alterações no local e momento da incidência tributária, ou, ainda, em alguns casos, da mudança da sua competência. Assim, as tentativas de remediar os efeitos predatórios da competição entre os estados-membros aparece, de um modo geral, como uma forma de conter a desagregação do pacto federativo e principalmente, estancar a perda de arrecadação global desses entes, em favor das empresas beneficiadas.

Entretanto, nos últimos anos, sem abrir mão dos argumentos anteriores, as propostas de reforma tributária vêm trazendo uma nova orientação discursiva sobre o tema, baseando-se não somente nos aspectos da arrecadação global dos estados-membros ou da consolidação do pacto federativo, mas sim, e principalmente, na iminente necessidade de uma maior “eficiência” do sistema tributário nacional como

forma de garantir uma melhor “competitividade” do país nos mercados internacionais. Nesse sentido, a competitividade do espaço nacional perante as economias globalizadas passa a assumir certa centralidade no debate tributário, de modo a se tentar constituir um relativo consenso acerca da necessidade de uniformização da legislação do ICMS, como forma de sanar um dos gargalos institucionais-estruturais postos ao desenvolvimento econômico do país.

Atualmente, são três as principais propostas, concentradoras das discussões sobre a uniformização do ICMS²¹⁵: 1) a PEC nº 233/2008, de autoria do governo federal; 2) a Proposta de Sistema Tributário PST/2010, elaborada pelo Senado Federal; e 3) o pacote de medidas empreendido pelo governo federal, consubstanciado na articulação, concomitante, entre o Projeto de Resolução do Senado PRS nº 1/2013, a Medida Provisória MP nº 599/2012 e o Projeto de Lei Complementar PLP nº 238/2013. Vale ressaltar, entretanto, o fato de essas três principais propostas guardarem uma relação incremental entre si, na medida em que, conforme se sucedem, cada uma delas traz alguns dos elementos essenciais das anteriores. Assim sendo, a superveniência cronológica das reformas faz com que o último pacote de medidas empreendidas pelo governo federal – a partir de 2012 – represente, na atualidade, os dispositivos com maior possibilidade de efetiva aprovação.

A primeira proposta – consubstanciada na PEC nº 233/2008 – visa à instauração de um “Novo ICMS”, o qual seria de competência comum a todos os estados-membros e implementado mediante a adoção, dentre outros, de uma série de medidas voltadas para a extinção das alíquotas interestaduais; a segunda – a PST/2010 –, sugere a extinção do ICMS, vindo este a ser incorporado por um Imposto sobre Valor Agregado (IVA-Nacional), de competência da União, hipótese em que esta última garantiria o repasse das receitas tributárias, na proporção do que cada estado-membro arrecada, atualmente, com esse tributo e; a terceira – o atual pacote de medidas do governo federal –, sustenta o presente status normativo do ICMS, propondo, além de outras medidas, a gradual redução das alíquotas interestaduais ao percentual de 4%. Pode-se dizer, dessa forma, que a busca pela homogeneização normativa, em prol da “competitividade” da economia nacional, apresenta-se encadeada a partir de três subsequentes entendimentos: um voltado para a criação de um novo tributo de

²¹⁵ Dentre as diretrizes gerais e disposições das propostas de reforma, serão abordadas aqui somente aquelas consideradas enquanto antídotos ao problema da guerra fiscal.

competência comum a todos os estados-membros; outro, a favor da incorporação do atual ICMS por um tributo de competência da União; e um terceiro, direcionado à significativa diminuição das alíquotas interestaduais.

A PEC nº 233/08, submetida à respectiva Comissão Especial²¹⁶, traz em seu relatório a apresentação das diretrizes gerais da reforma, na qual a questão da unificação da legislação de ICMS aparece, prontamente, vinculada à discussão da competência tributária. A preservação da competência sobre a instituição e cobrança do ICMS, nas mãos dos estados-membros, figura como prioridade expressa. O que se pretende é uma qualificação da competência tributária, que, diversamente do formato atual, passaria a ser compartilhada por todos os estados. Ainda no cerne das diretrizes gerais, resta especificada a exclusão da competência do Presidente da República para propor (iniciativa legislativa) a elaboração de legislação complementar, quanto ao ICMS.

Nos termos dessa proposta – como forma de suavizar o impacto das alterações previstas –, a completa vigência do chamado “Novo ICMS” ocorreria a partir do 1º dia do mês de janeiro do 8º ano subsequente ao da promulgação da emenda²¹⁷, de modo a ser substituído o imposto, hoje vigente, por um outro, com a mesma hipótese de incidência – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação –, porém, contendo substanciais alterações na sua forma de cobrança.

Sendo o “Novo ICMS” de competência conjunta dos estados-membros e Distrito Federal, o Senado seria o responsável pela fixação das alíquotas²¹⁸, aprovando ou

²¹⁶ A PEC nº 233/08 foi utilizada como texto-base para a apresentação do substitutivo referente à PEC nº 31-A/07. As propostas de alteração, sugeridas pelos políticos e entidades da sociedade civil, restam compiladas no respectivo parecer oficial do Relator da Comissão Especial, o qual, por sua vez, traz também a versão da proposta de emenda, efetivamente, submetida à Comissão Especial.

²¹⁷ Art. 12, II e 13, II, “a” da PEC nº 233/08.

²¹⁸ Vale frisar, aqui, que Comissão de Constituição e Justiça – CCJ inadmitiu a fixação das alíquotas mediante resolução, sendo permitida apenas via Lei Complementar, em razão do princípio da legalidade. Assim, a resolução do Senado se destinaria apenas a aprovação do enquadramento das mercadorias e serviços naquelas alíquotas que se diferenciem da alíquota padrão.

rejeitando as propostas de enquadramento de mercadorias e serviços, feitas pelo Confaz.²¹⁹

Quanto às operações interestaduais, a proposta confere o produto da arrecadação ao Estado de destino da mercadoria ou serviço, adotando-se, efetivamente, o chamado “princípio do destino”. Vale registrar que o estado de origem ficaria com o equivalente ao que seria uma alíquota de 2%, com exceção dos casos em que a mercadoria ou serviço for tributado em percentual inferior a este, ocasião em que imposto pertenceria, integralmente, ao estado de origem.²²⁰

Entre o 2º e o 7º ano, contados a partir da promulgação da Emenda Constitucional, o ICMS passaria por algumas alterações, tais como: uma gradual redução das alíquotas interestaduais²²¹ até o percentual de 2% - ao final do 7º ano, a partir da promulgação - (art. 3º, I, da PEC nº 233/08); uma, também, gradual redução do prazo para aproveitamento dos créditos relativos a aquisições de bens destinados ao ativo permanente²²², até o lapso temporal de 8 meses – ao final do 7º ano, a partir da promulgação – (art. 3º, III, da PEC nº 233/08); e o estabelecimento de sanções, destinadas àqueles estados-membros que concederem benefícios e incentivos fiscais

²¹⁹ A PEC nº 233/08 pretende especificar o processo de fixação das alíquotas do ICMS no inciso IV do § 2º do art. 155 da CF/88 com a seguinte redação: “IV - as alíquotas do imposto serão definidas da seguinte forma: a) lei complementar estabelecerá as alíquotas do imposto, definindo, dentre elas, a alíquota padrão aplicável a todas as hipóteses não sujeitas a outra alíquota; b) resolução do Senado Federal, aprovada pela maioria de seus membros, definirá o enquadramento de mercadorias e serviços nas alíquotas diferentes da alíquota padrão, exclusivamente mediante aprovação ou rejeição de proposição de iniciativa: 1. de um terço dos Governadores de Estado e Distrito Federal ou das Assembléias Legislativas, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros, desde que estejam representadas, em ambos os casos, todas as Regiões do País; 2. do órgão de que trata o inciso XV, desde que estejam representadas todas as Regiões do País”.

²²⁰ A delimitação da arrecadação do ICMS nas operações interestaduais encontra-se na inserção do inciso VII no § 2º do art. 155 da CF/88, proposta pela PEC nº 233/08.

²²¹ Atualmente, as alíquotas interestaduais são fixadas da seguinte forma: 7%, para operações que tenham como origem os Estados da Região Sul e Sudeste e como destino o Espírito Santo ou os Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e 12%, para as demais operações interestaduais.

²²² O atual prazo para aproveitamento deste tipo de crédito é de 48 meses.

sem a devida autorização do Confaz, sendo-lhes vedado o acesso aos recursos transferidos por meio do FPE, FER e FNDR.²²³

As principais²²⁴ modificações propostas, enquanto diagnóstico de extinção da guerra fiscal, especificadas no parecer oficial do Relator (p. 122-124), consistem nas disposições de que:

- o imposto seria uniforme em todo o território nacional e instituído por lei complementar (art. 155, § 2º);
- as isenções, incentivos ou benefícios fiscais, relativos ao ICMS, seriam uniformes em todo o território nacional, salvo nas situações excepcionais previstas em lei complementar (art. 155, § 2º, XIV, “a”).

Outro ponto pertinente à uniformização da legislação do ICMS, levantado na PEC nº 233/08, é a simplificação da regulamentação do imposto. A esse respeito, a proposta prevê que, a partir do segundo ano subsequente ao início da redução das alíquotas interestaduais, seria adotada a regulação única do imposto, mediante a realização gradual dos seguintes procedimentos: consolidação das regras de apuração e pagamento do imposto, incluindo obrigações acessórias (até o 2º ano); uniformização das regras consolidadas (até o 3º ano) e; harmonização das regras não consolidadas através de convênio do Confaz (até o 4º ano). Caso os procedimentos descritos não sejam realizados nos respectivos prazos, por algum dos estados-membros, este terá suspenso o repasse referente ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – FNDR e ao Fundo de Equalização de Receitas – FER. Valendo ressaltar que este último consiste justamente num mecanismo de auxílio ao regime de transição do atual ICMS para a sua nova configuração. O seu objetivo é proporcionar a recomposição das receitas de cada estado-membro e do Distrito Federal, eventualmente perdida em razão

²²³ Inicialmente, a proposta previa o estabelecimento de sanções por meio de Lei Complementar, porém, tal prerrogativa foi inadmitida pela Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, a qual entendeu pela inconstitucionalidade de se delegar uma sanção aos Estados a uma Lei Complementar da União, devendo esta disposição constar no próprio texto da constituição. As sanções estão especificadas na PEC nº 233/08 “Art. 10. As unidades da Federação que vierem a instituir benefícios ou incentivos fiscais em desacordo com o previsto no art. 155, § 2o, XII, “g”, da Constituição **não terão direito, enquanto vigorar o benefício ou incentivo, à transferência de recursos: I - do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; II - do Fundo de Equalização de Receitas; e III - do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional para os fundos de desenvolvimento dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do art. 161, IV, “c”, da Constituição**” (grifo nosso).

²²⁴ Embora a PEC nº 233/2008 traga outras disposições sobre a incidência do ICMS em casos específicos, apenas as aqui elencadas mostram-se essenciais à presente pesquisa.

das alterações trazidas pela Emenda Constitucional²²⁵, viabilizando, assim, a consecução da reforma proposta sem impactos bruscos nas finanças de alguns entes.²²⁶

A segunda proposta de reforma tributária – a PST/2010 – surge, concomitantemente, à tramitação da PEC nº 233/08, a partir de uma iniciativa do Senado Federal de realizar uma avaliação da funcionalidade do Sistema Tributário Nacional e do desempenho das administrações tributárias.²²⁷ Esse trabalho foi realizado a partir da composição da chamada Subcomissão Temporária de Reforma Tributária (CAERT)²²⁸, a qual não se limitou, entretanto, a apontar as deficiências no manejo das questões tributárias do país, mas extrapolou os seus limites, vindo a apresentar, além disso, a proposta de um novo sistema tributário. A avaliação e as diretrizes para a constituição do novo sistema foram explanadas por meio do relatório final da subcomissão, divulgado em dezembro de 2008, o qual, em 2010, foi convertido na chamada Proposta de Sistema Tributário de 2010 (PST/2010). Vale ressaltar que tal documento não se apresenta nos moldes convencionais de uma Proposta de Emenda Constitucional, mas sim como um conjunto de diretrizes que, a partir da avaliação do anterior projeto do governo (PEC nº 233/2008), procura apontar suas limitações e acrescentar alguns elementos.

Para além dos dispositivos da PEC nº 233/08, a PST/2010 propõe a incorporação do ICMS ao sugerido Imposto sobre o Valor Adicionado, de caráter nacional (IVA-

²²⁵ A PEC nº 233/08 sugere a alteração do art. 159 da CF/88 nos seguintes termos “A União: I - entregará, do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 153, III, IV e VIII, e dos instituídos nos termos do art. 154, I: [...] d) nove décimos por cento ao Fundo de Equalização de Receitas, para entrega aos Estados e ao Distrito Federal”. Em seu art. 23 a dita proposta define o FER: “O Fundo de Equalização de Receitas de que trata o art. 159, I, “d”, da Constituição Federal, nos termos da lei complementar, tem como objetivos a recomposição de receita de cada Estado e do Distrito Federal, eventualmente reduzida em decorrência das alterações introduzidas por esta Emenda Constitucional, e a equalização de receitas entre eles, sendo composto por: I - entrega dos recursos de que trata o art. 159, I, “d”; e II - aporte, pela União, de cinco bilhões e duzentos milhões de reais, em cada ano, até o fim do prazo referido no § 6º deste artigo, atualizados segundo critério definido na lei complementar”.

²²⁶ A distribuição do montante do FER a cada estado será feita a partir do início da queda gradual das alíquotas interestaduais de ICMS, tomando-se por base a arrecadação do exercício anterior. O cálculo será feito mediante a consideração do valor arrecadado no exercício de referência, o qual, atualizado a cada ano, será comparado com a soma da arrecadação do “Novo ICMS” e do FER, tendo a diferença transferida ao estado ou Distrito Federal.

²²⁷ A dita tarefa de avaliação decorre das disposições trazidas pela Emenda Constitucional nº 42/2003, a qual, dentre outros, inseriu o inciso VX no rol de competências do Senado Federal, preceituando: “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...] XV – Avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios”.

²²⁸ A CAERT vinha sendo presidida pelo Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) e tendo como relator o Senador Francisco Dornelles (PP-RJ).

Nacional), composto pela fusão de diferentes tributos que abarcam as operações internas de bens e serviços. A proposta declara tal incorporação como o caminho para se transformar aquele imposto “em um autêntico imposto sobre valor adicionado, nos moldes adotados pela Europa” (PST, 2010, p. 50). Contudo, tal criação não se resume a uma substituição do ICMS, hoje vigente, mas sim numa reformulação da composição estrutural do sistema tributário brasileiro, a partir da criação de um imposto incidente sobre uma ampla base, compreendendo tanto a circulação de mercadorias e prestação de serviços, como o faturamento ou receita das empresas.

IMPOSTO SOBRE O VALOR ADICIONADO	
Sistema Atual	Sistema Proposto
União cobra os seguintes tributos sobre bens e serviços: IPI; COFINS; PIS; CIDE; FUST; FUNTTEL e outras contribuições. Estados cobram o ICMS.	Único e amplo imposto sobre valor adicionado (IVA-NACIONAL).

Nos termos da PST/2010 (p. 49), as possíveis características básicas do novo imposto são elencadas no quadro a seguir.

IVA-NACIONAL
<ul style="list-style-type: none"> - Competência legislativa exclusiva da União. - Fiscalização pelos Estados e pelo Distrito Federal. - Arrecadação nacional, compartilhada entre as duas esferas de governo. - Desoneração das exportações e dos investimentos produtivos. - Cadastro único de contribuintes e sistema nacional de informações – emissão eletrônica de notas fiscais. - Alíquotas seletivas e fixadas em lei complementar. O Senado enquadrará por alíquota as mercadorias e os serviços, por iniciativa do Executivo Federal. - Cobrança integral na origem. - Receita partilhada entre a União e os Estados, diretamente a partir da rede bancária, sem transitar pelos cofres do Estado em que for recolhida. - No caso dos Estados, pertence ao de origem uma pequena parte do arrecadado em qualquer caso. - A maior parte dos recursos alocada entre todos Estados segundo índice de participação relativa no consumo final dos bens e serviços tributados, apurado periodicamente pelo IBGE. - Mantida repartição de 25% da receita estadual do IVA para Municípios. - Nos primeiros três anos, quota estadual alocada conforme a atual participação de cada Estado na arrecadação nacional de ICMS. - Fundo de compensação para eventuais perdas estaduais, tendo por base o total da

arrecadação tributária da União.

- Vedada a concessão de incentivos fiscais que não tenham caráter nacional. Fomento ao desenvolvimento regional permitido com recursos oriundos do orçamento próprio.
- Mantida diferenciação de alíquota na Zona Franca de Manaus equivalente ao atual IPI.
- Facultado a Estado, que aplique hoje alíquota de ICMS superior a padrão, criar adicional sobre consumo final de até 4 bens, cobrado no destino.
- Competência da justiça estadual. Receita de multas apenas para Estado responsável pela cobrança ou para União, caso de fiscalização supletiva.

A incidência do IVA-Nacional recairia sobre a circulação de mercadorias e a prestação de serviços, além de abarcar a base dos tributos sobre o faturamento, tais como o PIS e a COFINS. Aqueles casos em que houvesse a incidência do PIS e da COFINS e que não fossem alcançados pelo IVA-Nacional, passariam a fazer parte da base de incidência do Imposto de Renda. Os demais tributos incidentes sobre o faturamento ou receita das empresas seriam incorporados pelo IVA-Nacional. Dessa forma, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), as Contribuições Sociais incidentes sobre o faturamento (PIS/COFINS), as contribuições econômicas, como as incidentes sobre combustíveis (CIDE) ou destinadas ao Fundo Universal dos Serviços de Telecomunicações (FUST), dentre outros, passariam a compor a base de um único imposto.

A legislação e arrecadação do imposto, em proposição, seriam de abrangência nacional, compartilhando-se, porém, o produto da sua receita, entre a União e os estados-membros. Embora as receitas fossem compartilhadas, as competências seriam divididas: a destinada à instituição do tributo pertenceria à União, enquanto que aquela referente à cobrança caberia aos estados-membros²²⁹, em outras palavras, a competência tributária do IVA-Nacional seria da União e a incumbência de cobrá-lo, dos estados-membros.²³⁰

O fato de o imposto ser de abrangência nacional significa que atingiria a mercadoria ou serviço independentemente de onde seja produzido, importado ou prestado, estando, assim, sujeito às mesmas alíquotas, à mesma forma de apuração e aos mesmos possíveis incentivos fiscais. Para garantir tal uniformidade, as autoridades

²²⁹ Quando se fala em cobrança, se refere, aqui, aos atos de lançar, fiscalizar e cobrar judicialmente o tributo.

²³⁰ Ocorrendo indícios de sonegação ou relaxamento na cobrança pelo fisco estadual, nos termos da Lei Complementar, poderá a União intervir na fiscalização, promovendo, supletivamente, a fiscalização, cobrança e execução judicial do IVA-Nacional.

fazendárias federais fariam a gestão do sistema nacional de informações fiscais, composto pelo cadastro único de contribuintes, e zelando, ainda, pela execução de outros procedimentos, tais como a exigência de notas fiscais eletrônicas em todas as transações.²³¹

O momento da exigência do IVA-Nacional seria o da saída da mercadoria ou da prestação de serviço, o que o caracteriza como um imposto integralmente cobrado no estado de origem²³², não havendo, por óbvio, o que se falar em alíquotas interestaduais.

As alíquotas seriam fixadas a partir do critério da seletividade, em função da essencialidade da mercadoria ou serviço – tal como ocorre hoje com o atual IPI e ICMS –, sendo, também, calculadas “por fora”, ou seja, fazendo com que o imposto não incida sobre ele próprio. O seu processo de fixação ocorreria por meio de Lei Complementar, proposta pelo Presidente da República, competindo privativamente²³³ ao Senado aprovar, mediante quórum qualificado, o enquadramento das mercadorias e serviços em uma das oito alíquotas pré-estabelecidas. Essas oito alíquotas seriam estabelecidas “*ad valorem*”, porém, em sendo que o IVA-Nacional incorporaria também o IPI e casos excepcionais, seriam fixadas outras alíquotas “*ad valorem*”, ou ainda alíquotas “*ad rem*”²³⁴.

A proposta prevê a impossibilidade de estabelecimento de alíquotas diferenciadas, isenções ou quaisquer outros benefícios que venham a favorecer determinada região ou localidade do país. Busca-se, portanto, uma uniformização do custo dos produtos fabricados ou consumidos em qualquer das unidades federadas, submetendo-os, assim, às mesmas normas e aos mesmos períodos de apuração e recolhimento. Propõe-se, desse modo, a eliminação da guerra fiscal, haja vista, a partir desses termos, não serem mais os estados-membros os entes competentes para legislar ou regulamentar o IVA-Nacional, concedendo eventuais favores fiscais em seus

²³¹ A opção de colocar o fisco federal em situação de gestão de informações e atribuir ao fisco estadual a cobrança do IVA-Nacional é fundamentada pelo argumento de que as autoridades fazendária estaduais possuem mais tradição na tributação do valor adicionado, adquirida no manejo do ICMS, enquanto que na esfera federal, a não cumulatividade do PIS e da COFINS entrou em vigor há poucos anos.

²³² A adoção do “princípio da origem” é justificada pela facilidade de arrecadação, tornando mais difícil a prática de sonegação fiscal.

²³³ Segundo os termos da PST/2010, a competência privativa do Senado para aprovar a fixação das alíquotas estaria pautada no intuito de assegurar o equilíbrio federativo.

²³⁴ Alíquotas “*ad valorem*” são aquelas em que a base de cálculo utilizada é o preço, enquanto que na alíquota “*ad rem*” a base de cálculo é a unidade de medida fixada em lei (por exemplo: peso, volume do recipiente ou qualquer outra unidade de medida física).

respectivos territórios. Nos termos dessa proposta, os estados-membros poderiam continuar a fomentar o seu desenvolvimento regional a partir do esforço para atrair novos empreendimentos, entretanto, unicamente, a partir da alocação de recursos oriundos dos seus orçamentos.

Sendo que a competência para a instituição do IVA-Nacional seria da União, incorporando o atual ICMS estadual, o Confaz seria extinto. Por outro lado, como a competência para fiscalizar, lançar e cobrar o novo imposto pertenceria aos estados-membros, os litígios a ele referentes seriam julgados pela justiça estadual.

O montante arrecadado com o IVA-Nacional seria dividido entre a União e os estados-membros, conforme percentuais previamente fixados na Constituição Federal, os quais corresponderiam à proporção assumida no IVA-Nacional pelos impostos, atualmente, pertencentes a cada ente. Assim, a quota estadual equivaleria ao percentual de participação do ICMS na receita do novo imposto, e a federal, ao quanto correspondesse à participação dos impostos de contribuições federais incorporados.²³⁵

A respeito da repartição da quota estadual entre os estados-membros, embora a sistemática de apuração do IVA-Nacional proponha a cobrança integral no local de origem da produção, importação ou comercialização da mercadoria, a maior parte da arrecadação seria alocada a partir do consumo em cada território. Um pequeno percentual ficaria com o Estado de origem da arrecadação, sendo o restante distribuído entre todas as 27 unidades federadas, de acordo com o índice²³⁶ de participação de cada uma no total do consumo nacional de mercadorias e serviços sujeitos ao imposto.

A terceira proposta de reforma, consubstanciada no pacote de medidas, empreendido pelo governo central – o PRS nº 1/2013; a MP nº 599/2012; e o PLP nº 238/2013 –, parte de uma iniciativa do Senado Federal, o qual, em 12 de abril de 2012, nomeou uma comissão de 13 especialistas, de diversas áreas, objetivando a realização de um estudo capaz de repensar o pacto federativo, em particular, no que diz respeito às questões tributárias. Após diversas reuniões e debates sobre o tema, em outubro do

²³⁵ “A título de exemplo, menciona-se que, para o exercício de 2007, simulação muito preliminar indica que o IVA Nacional deveria ter arrecadado cerca de R\$ 350 bilhões (13,7% do PIB), dos quais, pelo princípio ora defendido: 54% seriam equivalentes à quota estadual, correspondente ao ICMS (187); e 46% da quota federal, decorrente da absorção de IPI (31); COFINS (93, excluído bancos); PIS (20, excluído bancos e PASEP); CIDE (8); salário-educação (7); e outras contribuições (3) – sempre considerando valores (entre parentes) arrecadados em bilhões de reais” (PST/2010, p. 53).

²³⁶ O índice de participação no consumo total nacional seria apurado periodicamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e fixado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

mesmo ano, o grupo de estudiosos apresentou ao presidente da casa legislativa um relatório parcial, prescrevendo um conjunto de medidas voltadas para a contenção da guerra fiscal. Entre sugestões de emendas constitucionais, projetos de lei complementar e outras proposições, a mencionada proposta trouxe, implicitamente, o entendimento manifestado pela presidente Dilma Rousseff²³⁷, no sentido de empreender uma reforma tributária “fracionada”, dadas dificuldades políticas em se negociar todos os interesses envolvidos numa alteração mais ampla. Assim, tendo em vista os percalços atinentes à construção de um consenso sobre todas as questões tributárias, carentes de reformulação no país, o governo optou, nesse momento, por privilegiar somente aquelas relacionadas à guerra fiscal; aos critérios de rateio do FPE; e à amortização da dívida contratada pelos entes subnacionais com a União. A estratégia traçada consiste em viabilizar a apreciação conjunta dessas questões federativas, permitindo, assim, a compensação de eventuais perdas sofridas por um ente federativo, numa dada dimensão, com ganhos em outras.

Dentre os esforços dessa proposta, encontra-se a construção de um projeto de resolução do Senado, o qual prevê a gradual redução das alíquotas interestaduais ao percentual de 4%, sem distinção quanto ao Estado de procedência e destino da mercadoria transacionada.²³⁸ A esse respeito, o projeto trouxe a justificativa de que o ICMS, em verdade, dada a sua natureza, deveria ser um imposto de competência da União, com aplicação uniforme em todo o território nacional. Ademais, argumentou que o atual diferencial de alíquotas para as mercadorias enviadas das regiões Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo) para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste foi algo projetado em meio ao contexto do final da década de 1970, marcado por reivindicações dos estados-membros menos desenvolvidos, no sentido de ampliarem sua participação no imposto cobrado sobre as transações interestaduais. Segundo os idealizadores da atual proposta, já durante a reforma de 1988, a incorporação de novas bases tributárias ao imposto estadual possibilitou uma melhora na arrecadação dos Estados menos

²³⁷ Pronunciamento disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,a-reforma-tributaria-em-discussao-mais-uma-vez-,944006,0.htm>>. Acesso em: 20 fev.2013).

²³⁸ Importa mencionar, aqui, que a implementação da alíquota uniforme para todas as transações interestaduais difere do atual sistema, por sua vez, marcado pelo diferencial de alíquotas, sendo mais baixas aquelas referentes às saídas de mercadorias das regiões Sul e Sudeste (com exceção do Espírito Santo) para os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, possibilitando a esses últimos arrecadar uma fatia tributária maior quanto aos produtos industriais importados dos primeiros. A alíquota para essas operações é, atualmente, de 7%, enquanto que nas demais é de 12%.

desenvolvidos, haja vista terem sido incluídas bases tributárias de menor valor agregado no raio de incidência do ICMS, como, por exemplo, as operações referentes a combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, minerais e prestação de serviços de transportes e comunicação.

Originariamente, a proposta previa um período de transição de 8 anos para se atingir, gradualmente, a total redução das alíquotas interestaduais ao percentual de 4%²³⁹. Contudo, em razão de pressões exercidas pelos Estados no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o governo federal decidiu ampliar tal prazo para 12 anos.²⁴⁰

Outra medida voltada para a atenuação dos impactos dessa reforma nas finanças dos entes subnacionais é a instituição de dois mecanismos equalizadores: o chamado “fundo de compensação” e o Fundo de Desenvolvimento Regional - FDR. O fundo de compensação consiste na disponibilização de recursos voltados para a prestação de auxílio financeiro, pela União, aos entes, efetivamente, prejudicados com a redução das alíquotas interestaduais. O montante inicial designado para tal finalidade foi de R\$ 8 bilhões, porém os Estados – principalmente os do Sul e Sudeste²⁴¹ – já vêm pleiteando a sua ampliação para 12 bilhões.²⁴² Quanto ao FDR, este tem a finalidade de financiar a execução de projetos de investimento sobre as regiões, contribuindo para a dinamização da atividade econômica local. Num primeiro momento, o montante total disponibilizado para tal fundo seria de R\$ 172 bilhões, a serem pagos, gradualmente, ao longo de 20 anos. Entretanto, dada a pressão exercida pelos estados – principalmente os do Norte

²³⁹ O correspondente Projeto de Resolução do Senado previu uma redução gradual à razão de: “I – 1 (um) ponto percentual ao ano, quando aplicável a alíquota de 12% (doze por cento); II – 0,375 (trezentos e setenta e cinco milésimos) de ponto percentual ao ano, quando aplicável a alíquota de 7% (sete por cento)”.

²⁴⁰ Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/?pagina=detalhe_noticia¬icia_id=39854>. Acesso em: 04 abr. 2013) e <<http://tributario.net/www/sul-e-sudeste-pressionam-por-mudanca-no-icms/>>. Acesso em: 11 mar. 2013.

²⁴¹ Disponível em: <<http://tributario.net/www/sul-e-sudeste-pressionam-por-mudanca-no-icms/>>. Acesso em: 11 mar.2013.

²⁴² Sobre os critérios atinentes à entrega do recurso disponibilizado aos estados, vale mencionar o disposto no art. 2º da MP nº 599: “Art. 2º A compensação de que trata o art. 1º será devida aos Estados e ao Distrito Federal em relação aos quais se constatar perda de arrecadação em decorrência da redução das alíquotas interestaduais do ICMS, e aos seus respectivos Municípios, na medida da perda efetivamente constatada, observado o seguinte: I - para efeito de aferição dos valores a serem transferidos às unidades federadas serão considerados os resultados apurados na balança interestadual de operações e prestações destinadas a contribuintes do ICMS, promovidas no segundo ano anterior ao da distribuição”.

Nordeste e Centro-Oeste –, a União já prometeu elevar esse valor para R\$ 296 bilhões.²⁴³

Em sede da concessão de eventuais favores fiscais, a proposta prevê uma nova denominação para o Confaz, o qual passaria a chamar-se Conselho Nacional do ICMS – CONACI. Este órgão, embora seguindo o mesmo regimento do anterior – o que demanda a necessária unanimidade dos estados membros para a aprovação de convênios –, contaria com a prerrogativa de poder autorizar a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais, mediante o quórum de apenas 2/3 (dois terços) dos estados membros, desde que se tratando de casos especiais, mercedores de incentivo ao desenvolvimento regional, conforme critérios previamente especificados no projeto de Lei Complementar.²⁴⁴

Como não poderia deixar de ser, essa proposta trouxe também a previsão de severas penalidades ao descumprimento das suas prerrogativas, dirigindo sanções não somente aos contribuintes e às entidades federativas, mas também aos agentes públicos que concorrerem para o seu cometimento. Com efeito, sendo detectadas irregularidades na concessão de favores fiscais, os contribuintes beneficiários ficariam obrigados ao recolhimento do imposto não pago, acompanhado dos respectivos acréscimos; os entes federativos passariam quatro anos impedidos de receber transferências voluntárias, obter garantias e contratar operações de crédito com a União; e os agentes públicos estariam sujeitos ao enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa e outras cominações legais²⁴⁵.

²⁴³ Disponível em: <<http://tributario.net/www/unificacao-do-icms-governo-quer-compensar-estados-com-quase-r-300-bi-em-20-anos/>>. Acesso em: 08 jan. 2013.

²⁴⁴ Sobre as especificidades para a celebração de convênio, mediante o quórum de apenas 2/3 (dois terços) dos estados membros, vale transcrever o § 1º do Art. 2º do projeto de Lei Complementar, constante na proposta de reforma: “A aprovação do convênio de que trata o caput dependerá de decisão tomada pela unanimidade dos Estados, salvo no caso de incentivos fiscais que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos, hipótese na qual será observado o quórum de que trata o art. 8º: I – localização do empreendimento incentivado em Estado, cuja média do Valor Adicionado Bruto da Indústria de Transformação per capita, nos últimos 10 (dez) anos, seja, por ocasião do ato concessivo, inferior à nacional, no mesmo período; II – abrangência limitada à saída de produtos industrializados, efetuada pelo próprio estabelecimento fabricante; III - redução de base de cálculo nas operações interestaduais, da qual resulte carga tributária efetiva equivalente à da aplicação da alíquota de 4% (quatro por cento), desde que não superior à alíquota interestadual aplicável, em virtude de Resolução do Senado Federal; IV - prazo para fruição do incentivo não superior a 8 (oito) anos; V – publicação, no Diário Oficial da União, por meio do órgão de que trata o art. 7º, do ato concessivo de cada empreendimento incentivado, especificando as condições da concessão”.

²⁴⁵ A proposta sugere a alteração do Código Penal brasileiro, mediante o acréscimo do art. 359-I, o qual cominaria pena de 1 (um) a 4 (quatro) anos a quem concedesse isenção, incentivo ou benefício fiscal, em matéria de ICMS, sem a observância das pertinentes disposições constitucionais.

O Quadro 3 sintetiza os elementos constantes nas três propostas de reforma tributária.

Quadro 3 - Síntese das propostas de reforma tributária.

Proposta de Reforma	Autoria	Documento da Proposta	Competência Tributária	Formato do ICMS	Sistema de Apuração	Transações Interestaduais	Regime de Transição	Fundos Reparadores	Situação do Órgão Regulador	Matriz Espaço-temporal
Primeira	Governo Federal	- PEC nº 233/08	Competência comum a todos os estados-membros	Criação de um “Novo ICMS”, único para todo o país	Imposto uniforme em todo o território nacional. Incentivos fiscais uniformes em todo território nacional	Extinção das alíquotas interestaduais	Gradual redução das alíquotas interestaduais, até o percentual de 2%, ao final do 7º ano. Vigência plena, somente a partir do 8º ano subsequente a promulgação da emenda	- FNDR - FER	CONFAZ	Uniformização normativa, com incidência tributária no “destino”
Segunda	Senado Federal	- PST/10	Competência da União para instituir o tributo. Competência dos Estados para cobrar o tributo	Incorporação do atual ICMS pelo IVA-Nacional	Imposto sobre o valor adicionado, uniforme em todo o território nacional, incidindo sobre uma ampla base, englobando a circulação de mercadorias e prestação de serviços, além do faturamento ou receita das empresas.	Extinção das alíquotas interestaduais	Nos primeiros três anos, a alocação da quota estadual conforme a atual participação de cada estado na arrecadação nacional do ICMS	Fundo de Compensação, além do novo mecanismo de partilha tributária	Extinção do CONFAZ	Uniformização normativa, com incidência tributária na “origem”, porém, com boa parte do produto da arrecadação designado ao estado de “destino”
Terceira	Governo Federal	- PRS nº 1/13 - MP nº 599/12 - PLP nº 238/13	Competência individual de cada estado-membro	Permanência do atual formato, com a unificação das alíquotas interestaduais	Alíquota interestadual uniforme em todo o território nacional	Redução das alíquotas interestaduais ao percentual de 4%	Gradual redução da alíquota interestadual unificada até o percentual de 4%, no período de 8 anos	- FDR - Fundo de Compensação	Transformação do CONFAZ em CONACI	Uniformização normativa da tributação interestadual, com incidência no “destino”

Fonte: O autor.

4. O DESVELAMENTO DAS CATEGORIAS

Passada a “representação caótica do todo” – mediante a abordagem da constituição histórico-concreta do contexto estudado, bem como dos aspectos técnicos da reforma em andamento –, o presente estudo segue o seu processo de totalização por meio da identificação dos traços fundamentais das propostas de uniformização do ICMS. Os determinantes incidentes sobre a composição desse novo arranjo jurídico-tributário vão sendo abstraídos a partir da sua própria materialidade institucional. Busca-se, a partir daí, identificar os macrofundamentos inerentes ao dito processo, concebendo-o para além de um mero antídoto ao problema da guerra fiscal.

O esforço legislativo de uniformização do ICMS e o perfil do sistema tributário nacional vão sendo percebidos enquanto fração de uma totalidade concreta, cuja determinação constitui-se em condicionamento recíproco com as necessidades de ampliação do ciclo reprodutivo do capital, o qual, por sua vez, demanda a instituição de padrões sócio-organizativos “adequados” ao seu desenvolvimento. O presente desvelamento categorial vai identificando, ao longo das análises, que os parâmetros técnico-jurídicos de implementação das reformas destinam-se, em realidade, a privilegiar a consolidação de matrizes espaço-temporais específicas, favorecedoras de determinados segmentos sociais. Assim, o rompimento com a aparência imediata do fenômeno afigura-se como caminho para a perseguição dos ditos macrofundamentos, pois, os determinantes conjunturais do processo de reforma tributária não se mostram imediatamente perceptíveis, a partir da simples observação dos ajustes legislativos propostos.

Sendo que a presente pesquisa não comporta a estipulação de referenciais teóricos ou modelos analíticos *a priori*²⁴⁶, este desvelamento categorial parte da própria materialidade concreta do objeto, identificando as contradições intrínsecas às matrizes espaço-temporais, trazidas pelas propostas de reforma. Considerando não haver precedência entre ideia e matéria – haja vista a perspectiva ontológica adotada –, as análises vão sendo desenvolvidas em espiral, articulando-se os elementos materiais, abstraídos do objeto, com abordagens mais

²⁴⁶ Vale mencionar que as reflexões teórico-metodológicas, trazidas no Capítulo 2, não se propõem a instituir uma arrumação operativa *a priori* para o conhecimento do objeto, ou tampouco fornecer dimensões analíticas preestabelecidas. Tratam-se, apenas, de uma crítica aos referenciais, hegemonicamente, difundidos na economia do setor público, os quais mostram-se incompatíveis com a concreticidade do objeto estudado. Com base nisso, parte-se aqui da materialidade concreta do processo investigado, para, a partir da identificação das suas contradições, serem articuladas as abordagens gerais da atual conjuntura, capazes de apoiar as análises das categorias abstraídas.

gerais sobre a atual conjuntura. Assim, ao invés de uma estruturação analítica linearmente segmentada, o processo de totalização caminha, sob a forma de espiral, em regime de superações sucessivas, na medida em que vão sendo identificadas as contradições inerentes à materialidade institucional do arranjo tributário implementado. Dada a indivisibilidade histórico-concreta do objeto, as categorias não se encontram postas individualmente, de modo que a plena compreensão de cada uma delas somente é possível em face das demais. As categorias abstraídas são: “Espaço-Tempo”, “Estado Nação” e “Normatividade Global”.

O capítulo desenvolve-se, primeiramente, a partir da identificação dos traços concretos das propostas de reforma tributária, depurando-se os elementos fundamentais da materialidade institucional a que se visa implementar. Enquanto primeira categoria, tem-se a denominada “Espaço-Tempo”, abstraída em razão de as propostas legislativas estarem buscando a aprovação de uma nova matriz espaço-temporal de incidência tributária do ICMS. Essa categoria divide-se em três subtópicos. O primeiro problematiza a questão da “apropriação histórico-social do espaço”, identificando os macrofundamentos inerentes ao impulso de uniformização normativa capitalista e a decorrente exclusão da questão regional do arcabouço jurídico-tributário. O segundo dedica-se a abordagem da “reestruturação global do espaço”, percebendo as novas escalas, sob as quais se desdobra a atual dinâmica competitiva entre os Estados nacionais e observando, a partir daí, os reflexos disso na constrição dos entes federativos subnacionais. O terceiro, por sua vez, chega à chamada “neutralização do espaço”, constatando o quanto a difusão das ideias de harmonização fiscal e de consolidação das bases tributárias fixas encontra-se, em realidade, destinada a assegurar a mobilidade do capital, deslocando o ônus tributário para os ombros dos agentes com menor mobilidade espacial, a exemplo dos consumidores de baixa renda.

A matriz espaço temporal, então edificada, destina-se a garantir uma progressiva desincorporação do ciclo reprodutivo do capital, mediante a concentração da carga tributária no momento e local do consumo. Em face disso, o presente desvelamento categorial trilha seu processo de totalização, investigando a projeção assumida pelo ICMS, no âmbito do sistema tributário nacional, considerando a sua proporção em relação às demais bases fiscais. O manejo dessa questão dá origem à categoria chamada “Estado-Nação”. O debate sobre o papel do sistema tributário nacional na redistribuição social e regional da renda faz perceber a uniformização do ICMS enquanto um arranjo organizativo – espaço-temporal – inserido numa conjuntura marcada pela neutralização das estruturas estatais, o que se reflete, diretamente, na configuração das suas bases de arrecadação. A partir daí, estuda-se o processo de reorientação

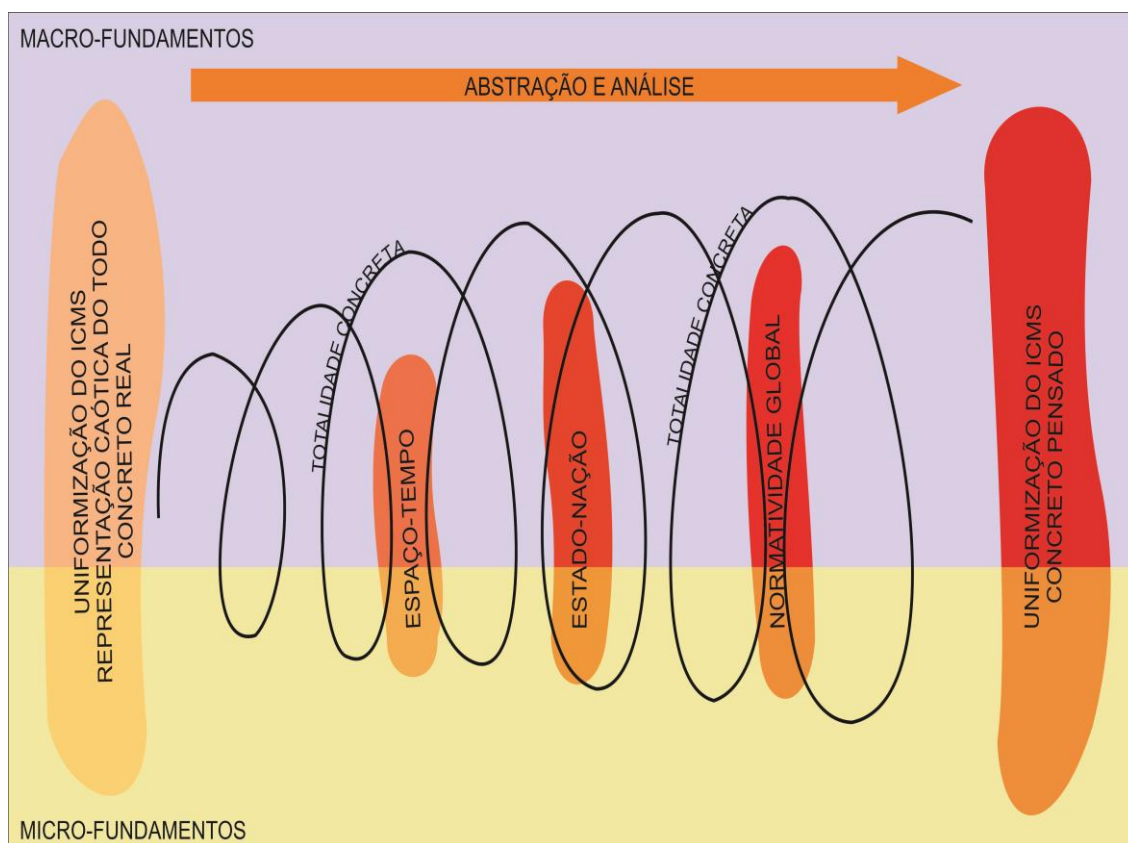
discursiva, utilizado na legitimação dos Estados contemporâneos e seus respectivos sistemas tributários. A redefinição dos parâmetros de “boa técnica fiscal” – verificada ao longo da história recente – vai sendo percebida enquanto mais um preceito organizativo, estruturalmente, inscrito na materialidade institucional do Estado. Tais parâmetros condicionam a “adequação” ou não das alterações sugeridas pelas propostas de reforma.

Essa padronização dos preceitos organizativos, na constituição da institucionalidade tributária nacional, desemboca na abstração da categoria “Normatividade Global”. Nela, já se pode perceber o processo de uniformização do ICMS como parte de um movimento pela instituição de um padrão normativo global, destinado a garantir um desenho institucional dos ordenamentos jurídicos, considerado “adequado” à reprodução da dinâmica de acumulação proeminente. A exclusão das questões redistributivas, na edificação dos sistemas tributários, manifesta-se como um movimento de despolitização das estruturas públicas, desdobrado em meio a atual condensação das relações de classe, a qual, por sua vez, carece da instituição de um alinhamento normativo-institucional, compatível com a nova espacialidade capitalista. O intento de homogeneização dos parâmetros de concorrência, em escala global, desponta como elemento de um projeto hegemônico, caracterizado pela instituição de arranjos sócio-organizativos, pretensamente, neutros, os quais, em realidade, destinam-se a garantir a implementação do ciclo reprodutivo do capital, sob as novas bases de acumulação.

No decorrer desta análise categorial, a interdependência constitutiva entre o econômico e o político vai assumindo centralidade, conforme vão sendo identificadas as contradições materiais intrínsecas ao objeto. Concebido enquanto um conjunto de relações e determinações diversas, o processo de uniformização do ICMS tem suas categorias concretas abstraídas, num caminho até o “concreto pensado”, discorrido no capítulo subsequente.

A Figura 2 ilustra a concatenação categorial, ora introduzida.

Figura 2 - O desvelamento categorial.



Fonte: O autor.

4.1. TRAÇOS CONCRETOS DA MATERIALIDADE INSTITUCIONAL SOB IMPLEMENTAÇÃO

Conhecidos os principais contornos inerentes às três propostas de reforma tributária, norteadoras dos debates sobre a extinção da guerra fiscal nos últimos anos, importa evidenciar constituírem-se estas enquanto mecanismos de homogeneização das estruturas normativas do país, voltadas para a planificação do espaço nacional, em termos de incidência do ICMS. Guardadas as especificidades de cada uma das propostas, cumpre observar o seu empenho em assegurar a “eficiência” fiscal e a “competitividade” econômica, por meio da uniformização das regras impositivas em todo o território nacional, garantindo assim a neutralidade das estruturas tributárias em relação aos fluxos das transações interestaduais.

A orientação discursiva, predominante no atual debate das reformas tributárias, vai além da mera defesa da noção de cooperação entre os entes federativos, ou ainda, do questionamento acerca dos efeitos predatórios da guerra fiscal sobre a arrecadação global dos

Estados. Os esforços de reestruturação do arcabouço jurídico-tributário brasileiro buscam legitimar-se mediante a difusão dos prejuízos causados pelas “ineficiências” (distorções) do atual sistema à “competitividade” econômica do país. A partir desse entendimento, a necessidade de acoplamento do espaço econômico nacional aos fluxos das economias internacionais vai ganhando relevo na condução das discussões, assumindo assim o status de finalidade precípua no seio destas. A composição do arranjo federativo e da arquitetura institucional do sistema tributário passa, então, a ser delineada conforme os parâmetros de “eficiência” e “competitividade”, inerentes à materialidade desse novo contexto, caminhando, dessa forma, para a constituição de institucionalidades “adequadas” às suas estruturas de acumulação.

A esse respeito, importa transcrever alguns trechos relativos às três propostas de reformas, ora abordadas, a começar pela PEC nº 233/2008, a qual, em sua correspondente Exposição de Motivos de nº 00016/MF, traz as seguintes fundamentações:

Os objetivos principais da Proposta são: simplificar o sistema tributário nacional, avançar no processo de desoneração tributária e eliminar distorções que prejudicam o crescimento da **economia brasileira e a competitividade de nossas empresas**, principalmente no que diz respeito à chamada ‘guerra fiscal’ entre os Estados.

[...]

Por todos os motivos aduzidos, encaminho proposta de Reforma Tributária que objetiva estimular a atividade econômica e a **competitividade do País**, através da racionalização e simplificação dos tributos, e promover a justiça social e o fortalecimento das relações federativas (E.M. nº 00016/MF, grifos nossos).

A PST/2010, por sua vez, também apresenta a “competitividade” como um dos principais motivos determinantes da sua implementação:

É um consenso, quase unanimidade, que o sistema tributário brasileiro apresenta toda sorte de defeitos – injusto danoso à **competitividade nacional**, carga excessiva, complexo, desestimula exportações e investimentos, concentrador de recursos na federação (PST/2010, p. 7).

[...]

Este sucesso na coleta de um montante recorde de tributos, por outro lado, resulta num alto custo para a economia, com **danos para a competitividade** e para a justiça social, mas tais distorções e questões serão discutidas a seguir (PST/2010, p. 13, grifo nosso).

[...]

Por conta da intensa guerra fiscal, **o sistema não é neutro** quanto à escolha do local e do método de produção e interfere diretamente na **concorrência** entre empresas, o que distorce a alocação de recursos e prejudica a **eficiência** da economia. O mesmo bem, fabricado pelas mesmas plantas industriais e até tendo a mesma estrutura de custo de produção, acaba sujeito a imposto diferente se produzido e consumido em diferentes locais do território nacional. Se não há um sistema nacional, tanto mais difícil será adotar alguma harmonização internacional, ainda que apenas no âmbito

do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Em suma, é um sistema que tributa até o crescimento econômico (PST/2010, p. 27, grifos nossos).

Acerca do pacote de medidas referente à terceira proposta de reforma, aqui apresentada, importa trazer trecho da entrevista do Ministro da Fazenda, Guido Mantega, ao portal Agência Brasil²⁴⁷:

Na avaliação do ministro, a reformulação do sistema tributário é necessária para que o país reduza custos e mantenha a **competitividade** em meio à crise internacional. ‘Em um momento em que a crise internacional continua e há redução de custos no mundo todo, o Brasil não pode ficar à parte. Temos de reduzir custos tributários, financeiros e logísticos’.

[...]

Na avaliação do ministro, o **fim da guerra fiscal é importante para trazer segurança jurídica para os investimentos no país**, ao reduzir a onda de questionamentos judiciais aos incentivos fiscais no Supremo Tribunal Federal (STF). (AGÊNCIA BRASIL, 08 nov. 2012, grifos nossos).

O alcance dessa “competitividade”, mediante a eliminação das distorções do atual sistema tributário, passa pela constituição de um arranjo institucional capaz de assegurar a máxima “eficiência” na alocação dos fluxos econômicos, o que, no caso particular do ICMS, significa a uniformização da sua incidência em todo o território nacional. Essa uniformização se traduz na constituição de uma espacialidade tributária homogênea, em cujo desenho das estruturas de arrecadação se mostre planejado a ponto de não interferir nas decisões alocativas dos investidores no interior do território nacional. Essa pretensão de neutralidade homogeneizadora pode ser identificada nas três propostas de reforma, aqui apresentadas, seja por ocasião da constituição do “Novo ICMS”, de competência comum a todos os estados; do IVA-Nacional, pertencente à União e incidente em todo o país; ou da simples redução das alíquotas interestaduais ao percentual uniforme de 4%, conforme previsto pelo pacote de medidas da terceira proposta de reforma.

A homogeneização da espacialidade tributária traz desdobramentos também quanto à questão regional, pois propõe a extinção do diferencial de alíquotas, hoje existente entre as regiões. As peculiaridades quanto ao desenvolvimento econômico das distintas regiões e os mecanismos de contenção das suas desigualdades, nesse sentido, seriam excluídos da esfera de preocupação do debate tributário, sendo delegados, apenas, ao âmbito do gasto público, mediante a instituição dos respectivos fundos de equalização e investimentos regionais, ou ainda, por meio do reordenamento da partilha tributária. O sistema tributário restaria, então,

²⁴⁷ Disponível em: <<http://tributario.net/www/mantega-diz-que-mudanca-no-icms-vai-melhorar-a-competitividade-do-pais-2/>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

neutro o suficiente para não intervir, tanto no espaço de alocação dos investimentos, como nas questões redistributivas regionais.

O mecanismo institucional utilizado para a consecução dessa uniformização, rumo à “competitividade”, traduz-se na acomodação da base tributária no “consumo”, mediante o deslocamento da sua regra matriz de incidência para o local e momento final da cadeia produtiva. Essa transposição da base tributária se daria por meio da adoção do princípio do “destino” nas transações interestaduais, fazendo incidir a maior parcela do ICMS no estado importador da mercadoria. No caso da primeira e terceira propostas de reforma, isso se verifica, respectivamente, com a redução das alíquotas interestaduais ao percentual de 2% e 4%, o que significa dizer que os estados de origem ficariam somente com esta parcela do tributo sobre tais operações, cabendo todo o restante – resultante da diferença entre a alíquota interestadual e a alíquota interna – ao estado de destino da mercadoria. No caso da segunda proposta de reforma – na qual o tributo passaria a ser de competência da União (IVA-Nacional) –, embora haja a previsão de cobrança integral no estado de origem, tal mecanismo se configura, apenas, para fins de eficiência arrecadatória, pois, na realidade, segundo o previsto critério de repartição das receitas apuradas, o valor correspondente ao atual ICMS seria repartido entre os 27 entes, alocando-se a maior parte da arrecadação conforme o efetivo consumo de cada território, tomando-se por base, assim, a participação relativa de cada um deles no total do consumo nacional.

Não obstante a participação dos estados membros na discussão de todas as três propostas, as alterações sugeridas, no sentido de homogeneizar o espaço tributário, vem contando com o máximo empenho do governo central. Embora alguns estados se manifestem mais fortemente do que outros no atual debate, a União aparece, sempre, como protagonista desses esforços, tomando para si a tarefa de costurar o relativo consenso, necessário à aprovação das reformas. A diligência do governo central mostra-se mais evidente ao se observar o financiamento dos relativos custos das reformas com recursos advindos da União. Tais montantes seriam injetados nesse processo por via da criação de fundos de equalização e investimentos regionais, destinados a compensar eventuais turbulências causadas às finanças públicas dos entes prejudicados.

A constituição desse arranjo institucional uniformizador se desdobra, então, por meio de um redesenho das relações federativas, em cuja União prepondera como ente responsável pelo alinhamento das esferas subnacionais aos contornos de uma arquitetura normativa considerada “adequada” à nova conjuntura internacional. A natureza interventiva da atuação

do governo central se deve, portanto, ao fato de ser ele o fiador da necessária coesão institucional do espaço econômico brasileiro. Nesse particular, o melhor acoplamento da economia nacional aos fluxos dos mercados internacionais passaria pela constrição das especificidades subnacionais – e da diversidade federativa – como forma de atendimento às pressões conjunturais por uma institucionalidade capaz de oferecer a segurança jurídica tida como fundamental para os investidores internacionais. Nesse contexto, a União figura, portanto, como principal agente promotor da harmonização das estruturas fiscais, buscando promover, assim, a ampliação da competitividade econômica do país.

Em síntese, os principais traços concretos, inerentes à nova materialidade institucional das propostas de reforma, podem ser elencados nas seguintes disposições:

- a) **“Eficiência” e “competitividade” como orientação discursiva predominante;**
- b) **Uniformização homogeneizadora das estruturas tributárias;**
- c) **Exclusão das questões regionais frente à nova espacialidade tributária;**
- d) **Tempo e espaço da incidência tributária situados no “consumo”;**
- e) **Preponderância da União no redesenho das relações federativas;**
- f) **Harmonização fiscal para inserção econômica internacional.**

4.2. CATEGORIA “ESPAÇO-TEMPO”

4.2.1. **A apropriação histórico-social do espaço: a uniformização homogeneizadora e a exclusão da questão regional**

Os discursos predominantes na consecução da reforma tributária a colocam na condição de processo responsável por eliminar as distorções causadas pela “guerra fiscal”, principalmente, quanto aos seus nocivos efeitos à competitividade econômica do país. As ineficiências dessa disputa entre as jurisdições são atribuídas, em regra, ao fato de existirem 27 distintas legislações de ICMS no território nacional.²⁴⁸ A relativa autonomia de cada ente para instituir seus mecanismos de tributação e arrecadação emerge como um dos principais

²⁴⁸ Segundo ressalva Panzarini (2006, p. 339), o problema da complexidade das 27 legislações não diz respeito, em princípio, à sua quantidade, pois possuem textos bem parecidos. As divergências emergem, na realidade, quanto às diferentes interpretações dessas legislações pelos respectivos fiscos e tribunais estaduais.

fatores de promoção dessa competição, pesando, negativamente, sobre a arrecadação global dos estados-membros. A partir daí, a heterogeneidade de normas passa a ser vista como um fator prejudicial ao desenvolvimento e integração econômica, razão pela qual propõe-se a uniformização desse imposto como caminho para conter a incidência de forças desagregadoras sobre o pacto federativo, sanando, dessa forma, algumas das principais “distorções” do sistema tributário, atendendo, assim, às exigências de competitividade econômica.

Sem deixar de reconhecer tais fatores – imediatamente manifestos na superfície do fenômeno –, importa mencionar o fato de, por trás dos seus desdobramentos, a matriz espaço-temporal, então delineada, constituir-se em condicionamento recíproco com o padrão de acumulação e a conjuntura na qual se insere. Assim, para além de uma mera reacomodação territorial das estruturas tributárias – voltada para a maximização individual de interesses, na interação entre seus agentes –, a percepção desse processo de uniformização compreende a constituição histórico-social do espaço, em sua interdependência com as estratégias organizativas, proeminentes num contexto concreto particular. Isso implica dizer que a presente padronização das alíquotas interestaduais, ou a transformação do ICMS num tributo federal, traduz o intento de composição de uma nova espacialidade tributária, marcada pela homogeneização do espaço nacional, mediante o reordenamento dos obstáculos à circulação do capital, em consonância com as novas escalas de acumulação.

Nesses termos, esta primeira sessão da presente categoria desdobra-se, inicialmente, pela abordagem da constituição histórico-social do espaço e dos efeitos relativos ao impulso homogeneizador capitalista, na redefinição da geografia fiscal contemporânea; seguidamente, aponta-se a edificação de um interesse econômico geral, em torno da aprovação das reformas, privilegiando-se uma matriz espaço-temporal, voltada para a desterritorialização da produção; por fim, percorre-se as aspirações de alguns segmentos – como, por exemplo, os estados-membros e o grande capital –, quanto à uniformização tributária e integração dos espaços produtivos nacionais, considerando os riscos de concentração espacial da produção e aprofundamento das disparidades regionais. Chega-se, dessa forma, aos indícios da contradição entre a territorialidade política do ente público e as necessidades de se assegurar a desincorporação do capital, em seus fluxos econômicos.

As teorias hegemônicas, baseadas no individualismo metodológico e nas escolhas racionais, buscam constituir uma abordagem cuja dotação de recursos estaria inscrita numa superfície homogênea, contínua e plana, na qual os atores fossem, otimamente, dispostos no

espaço geográfico, por sua vez, moderado sob os mesmos critérios de eficiência e racionalidade intrínsecos aos processos técnico-científicos. Destarte, o impulso homogeneizador, inerente ao desenvolvimento das forças produtivas, acaba, então, por condicionar a determinação das novas formas espaciais, concebendo os territórios enquanto receptáculos neutros das forças mercantis e decisões individuais. Fingem desconhecer, desde então, que as formas assumidas por tais espaços manifestam a própria racionalidade hegemônica de uma formação social, constituída em regime de interdependência com o modo de produção (BRANDÃO, 2004; SANTOS, 1982; 2006). É nesse sentido que a tributação contemporânea vem passando por uma profunda transformação da sua geografia, mediante a reconfiguração da espacialidade fiscal, constante em seus sistemas normativos, atendendo assim às práticas e discursos de globalização (CAMERON, 2006).

Considerando a existência de macrofundamentos na composição do espaço, pode-se dizer que o sistema capitalista modela as respectivas escalas em seu benefício, reproduzindo estruturas geográficas organizadas segundo a melhor forma de superação dos obstáculos espaciais, garantindo, desse modo, os requisitos mínimos de mobilidade e reprodução do capital (BRANDÃO, 2004; HARVEY, 2007; MARX, 1973). Essa garantia de mobilidade busca consolidar um ambiente capitalista em cujo regime de expansão geográfica elege a competitividade como regra, carecendo, para tanto, de uma relativa homogeneização dos seus aparatos institucionais, tendentes a estabilizar e também a uniformizar as expectativas dos agentes envolvidos (FIORI, 2003; SANTOS, 2001). Nesse panorama, a organização espacial passa, então, a ser posicionada de forma a superar o próprio espaço²⁴⁹, reduzindo-se o tempo e o custo de mobilidade do capital, num cenário em que o ente público assume o papel de garantidor das condições necessárias à produção e circulação de mercadorias, liberando os capitalistas de restrições geográficas determinadas (HARVEY, 2007; MARX, 1973).

O movimento homogeneizador do capital constitui-se, teoricamente, a partir das suas determinações mais simples e imanentes, ou seja, funda-se enquanto exigência do “capital em geral”, antes mesmo de se considerar a pluralidade de capitais, em concorrência. Essas determinações gerais buscam instituir uma equalização equivalente dos fatores, dando unidade à diversidade das relações existentes. No curso desse movimento, a valorização do capital tende a impor traços comuns à sua lógica, de modo a permitir a circulação dos seus

²⁴⁹ A isso se denomina “aniquilação do espaço pelo tempo”, um processo que pode ser, brevemente, descrito como a organização espacial racional das atividades produtivas, como forma de superar as limitações físicas do espaço, reduzindo o tempo de rotação socialmente necessário entre a produção e o consumo. Esse processo vem sendo cada vez mais aprofundado em face do desenvolvimento de novas tecnologias e estratégias organizativas (HARVEY, 2007).

valores, símbolos e informações, suprarregionalmente, sem restar confinado a limites territoriais específicos, gestando, dessa forma, um espaço e um mercado uno (BRANDÃO, 2004; OLIVEIRA, 2004).

Com o advento da era industrial, passou a tornar-se relevante a questão dos mercados e a delimitação da sua extensão, evidenciando-se, por assim dizer, as suas deficiências. A partir daí, o desenvolvimento das forças produtivas passou a buscar uma unificação dos espaços regionais, enquanto mercados consumidores. Isso se deu, num primeiro momento, sob a tutela dos Estados nacionais, os quais, por seu turno, empreendiam esforços no sentido de equalizar as inadequações institucionais, concebidas, naquele momento, como entraves à articulação entre os espaços desiguais. Pode-se dizer, dessa forma, que, nas ditas circunstâncias, a centralização de poder mostrou-se bastante compatível com as exigências do capital em expansão, afinal, este precisava de condições institucionais adequadas para garantir a sua reprodução, enquanto capital em geral. O poder público edificava, portanto, de forma interdependente, os contornos do processo social de trabalho, mediante a constituição de um espaço unificado, homogeneizado e desobstruído (BRANDÃO, 2004; OLIVEIRA, 2004).

Em seguinte estágio, uma vez consolidado enquanto “capital em geral”²⁵⁰ e definido o capitalismo como regime social predominante, esse sistema extravasa sua lógica para além das circunscrições territoriais, empreendendo seu processo de valorização unificada, mediante a busca de uma equivalência de suas condições reprodutivas em todo e qualquer lugar. A homogeneização assegura a autodeterminação do capital, destituindo entraves externos à sua expansão. O capital se vê pressionado pela necessidade de assegurar as condições materiais necessárias à implementação do seu ciclo reprodutivo, de modo a mostrar-se indiferente aos lugares sob os quais constitui seus espaços de valorização, incorporando-os à sua dinâmica e subordinando-os a uma esfera de valorização unificada, cujos parâmetros são fixados em prol da uniformização de regras, tendentes a garantirem certa “igualdade” de condições, essencial à realização da disputa concorrencial (BRANDÃO, 2004; OLIVEIRA, 2004).

Pode-se dizer, dessa forma, que as necessidades de uniformização dos aparatos institucionais estatais constituem-se em consonância com as exigências de homogeneização dos seus respectivos espaços de acumulação, caminhando em direção à composição de arquétipos considerados capazes de assegurar o “perfeito” fluxo das interações competitivas entre os agentes. Em meio a isso, a reconfiguração do arcabouço tributário e fiscal – enquanto

²⁵⁰ Enquanto “capital em geral” pode-se considerar momento universalizante, de caráter progressista, do seu ciclo de reprodução, tomando-se suas determinações mais simples, antes que se ponha a pluralidade de capitais em concorrência (BRANDÃO, 2004).

fração dessa totalidade – sofre pressões no sentido de integrar esse processo de ajuste das estruturas organizativas, contribuindo para a constituição de uma superfície contínua, fluida e uniforme, mais propícia ao desenrolar das forças produtivas. Destarte, a uniformização das alíquotas do ICMS, ou a transferência da sua competência para o governo federal – fazendo deixar de existirem 27 legislações distintas –, emerge como um mecanismo de planificação da espacialidade tributária, assegurando certa neutralidade “igualitária” à disposição competitiva dos atores nesse espaço. Institui-se, portanto, uma institucionalidade destinada a exercer o mínimo possível de interferência nas decisões racionais “ótimas” dos agentes, quanto à sua localização em meio ao ciclo reprodutivo do capital.

A esse respeito, o relativo consenso, identificado nas três mencionadas propostas de reforma tributária, revela a constituição de um “interesse geral”, acerca do deslocamento da carga tributária para o consumo – passando a incidir em relação ao estado de destino e ao momento final do processo produtivo –, desincorporando o capital quanto às limitações locacionais da produção. Esse traço institucional, verificado nos três projetos, manifesta uma efetiva aderência a tal matriz espaço-temporal, por parte dos atores envolvidos. Pactua-se, portanto, os contornos fundamentais das alterações propostas, em condicionamento recíproco com as formas organizativas mais proeminentes na atual conjuntura.

O estabelecimento de um “interesse geral” e a institucionalização dos compromissos, sob matrizes espaço-temporais específicas, fazem com que as estratégias de acumulação e os projetos hegemônicos adiem e desloquem seus custos materiais e sociais para além dos seus próprios limites espaciais e temporais. Assim, distintas escalas de ação e horizontes temporais podem ser utilizados enquanto forma de “correção” espaço-temporal das contradições estruturais e dilemas estratégicos do capitalismo (JESSOP, 2000a). Nesse sentido, a “coerência estrutural”²⁵¹, necessária à reprodução e regulação do capital, dedica-se à “formulação-realização” de estratégias específicas de acumulação, desdobradas sob matrizes espaço-temporais também específicas, as quais, por sua vez, buscam resolver conflitos entre o “capital em geral” e o “capital particular”, edificando um “interesse econômico geral”, mediante a inserção ou marginalização de determinados intentos capitalistas (JESSOP, 2000b). Assim sendo, embora existam empresas, particularmente, beneficiadas pela heterogeneidade de normas, presente na guerra fiscal, o atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas aponta para a constituição de uma homogeneidade institucional, destinada a

²⁵¹ A “coerência estrutural” compõe-se em meio a uma totalidade de forças produtivas e relações sociais, as quais conjugam a produção, o consumo, o padrão de acumulação, a cultura e o estilo de vida na definição dos processos operativos, delimitadores da formação dos espaços de maneira eficiente e ordenada.

assegurar um nível mínimo de confiabilidade aos investidores, em relação à neutralidade e estabilidade jurídica do espaço nacional de acumulação.

Embora segmentos do grande capital busquem influenciar a formação dos padrões de organização espacial em seu favor – seja pela conveniência em localizar-se numa determinada região ou para desfrutar de um dado ciclo de aglomeração industrial –, tal esforço não se mostra suficiente para delimitar, de forma unilateral e incondicionada, a formação dos arquétipos institucionais estatais. Por certo, a sedimentação dos padrões concorrenciais e das estruturas dos mercados vai sendo delineada a partir da interdependência constitutiva entre os interesses do “capital em geral”; as estratégias de atuação das frações de capital; e os projetos estatais de desenvolvimento. A partir disso, a configuração espacial/institucional do sistema tributário brasileiro vai se compondo de forma, logicamente, subordinada ao entrelaçamento entre esses fatores, caminhando em direção à uniformização equalizadora das suas estruturas, costurada por meio de um relativo consenso acerca do objetivo último das reformas. Tal objetivo se vê obstado, apenas, aparentemente, por alguns interesses particulares, esboçados na arena política, os quais, por sua vez, divergem, unicamente, no que tange aos mecanismos de implementação da homogeneização normativa.

A esse respeito, importa mencionar o entendimento consolidado pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI), em conjunto com demais segmentos do capital produtivo – as Confederações Nacionais da Agricultura (CNA), do Transporte (CNT), Comércio e Serviços (CNC) e a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban) –, no sentido de apoiar a uniformização das alíquotas do ICMS. Para além de interesses particulares das empresas beneficiadas com os favores fiscais, até então concedidos, o setor manifesta apoio à consecução das alterações propostas, arguindo os malefícios da atmosfera de insegurança jurídica, instaurada pela guerra fiscal, a qual desestimula os investimentos em determinadas regiões do país e desequilibra a concorrência sob parâmetros neutros e eficientes. Em meio a reiterados encontros com o atual Ministro da Fazenda, Guido Mantega – o qual também considera a segurança jurídica um elemento imprescindível à expansão do investimento no Brasil –, o capital produtivo vai participando da edificação do “interesse econômico geral”, mediante a pactuação negociada com seus “capitais particulares” sobre as necessidades do ajuste. Uma forma de garantir o apoio dessas frações e, assim, a coesão do movimento, foi – após firmado o entendimento do STF, em fevereiro de 2011, quanto à ilegalidade dos favores fiscais concedidos por alguns estados – fazer constar, na terceira proposta de reforma tributária, a prerrogativa de convalidação dos incentivos ilegalmente concedidos no passado,

sem que as empresas beneficiadas sejam obrigadas a pagar as diferenças não recolhidas até então.²⁵²

Em referência, principalmente, aos benefícios concedidos pelos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o presidente da CNI, Robson Braga de Andrade, chega a mencionar o fato de as empresas hoje relutarem realizar investimentos devido à indefinição sobre os programas de incentivos fiscais adotados por esses estados.²⁵³ A construção do relativo consenso, necessário à aprovação das propostas de reforma, parece então tomar o caminho da destituição do diferencial de alíquotas, hoje gozado pelos ditos entes, nas transações interestaduais. Isso representa, de certo modo, uma planificação da espacialidade tributária, voltada para uma exclusão das preocupações com a questão regional, no âmbito da arrecadação. A extinção do diferencial de alíquotas significa, não somente o estabelecimento de um sistema tributário indiferente à redistribuição da riqueza entre as regiões, mas também a instauração de uma lógica de apuração cuja carga tributária pesa, predominantemente, sobre o consumo, instaurando-se um mecanismo de tributação tendente a aprofundar a desterritorialização²⁵⁴ da produção.

O sistema tributário passa então a revestir-se de certa neutralidade quanto à localização dos investimentos produtivos e circulação da riqueza, o que, segundo a orientação discursiva predominante, contribuiria para a integração das estruturas produtivas no país, trazendo maior competitividade para a economia nacional. Entretanto, por outra perspectiva, a instauração da neutralidade espacial, mediante o nivelamento de todos os estados, em termos de tributação das operações interestaduais, acaba por preocupar aqueles hoje favorecidos pelo diferencial de alíquotas. A superveniência da alíquota única – ou ainda, no caso da segunda proposta de reforma, a passagem da competência do atual ICMS para as mãos da União – representa a instauração de uma “igualdade” institucional, tendente a reproduzir e aprofundar as desigualdades regionais. Com base nisso, mesmo, em alguns casos, reconhecendo as distinções entre a atual conjuntura e aquela na qual foi instituído o diferencial de alíquotas –

²⁵² Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2013/03/1,11171/presidente-da-cni-defende-agenda-de-competitividade.html>> e <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2012/12/1,8721/momento-e-favoravel-para-reforma-tributaria.html>>. Acesso em 20 mar. 2013.

²⁵³ Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2013/03/1,11171/presidente-da-cni-defende-agenda-de-competitividade.html>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

²⁵⁴ Sem adentrar a discussão acerca das acepções do termo “desterritorialização”, cumpre mencionar o entendimento de Ianni (1996) a esse respeito, arguindo tratar-se de um processo desdobrado por meio da formação de estruturas globais sem qualquer localização nítida, influenciando na redefinição das estratégias estatais e na sua própria concentração. “Desterritorializar” significa, portanto, dissolver ou deslocar o espaço e o tempo, destituindo algumas determinações do real.

na década de 1970 –, os governadores de alguns dos ditos Estados manifestam entendimentos para além da mera compensação de eventuais perdas com o deslocamento da carga tributária para o consumo.²⁵⁵ Temem, em verdade, a migração de empresas, hoje situadas em seu território – as quais, fundamentais para a sustentação das suas respectivas economias –, para centros de aglomeração industrial estabelecidos em regiões mais desenvolvidas. Tais previsões revelam, por assim dizer, a consolidação de um sistema cuja integração entre os espaços, ao mesmo tempo em que “igualiza” (uniformiza) condições de desenvolvimento, reproduz e acentua as diferenças entre eles, haja vista a própria natureza desigual do desenvolvimento capitalista, marcada por tendências de concentração e instabilidade, intrínsecas à sua dinâmica de funcionamento.

A reprodução do sistema capitalista, após a fase de homogenização – desdobrada por meio de um processo contraditório e conflitivo, inesgotável –, avança pelos caminhos então abertos em direção à “integração” dos mercados e à reacomodação das estruturas produtivas. Uma vez niveladas as condições de reprodução das estruturas de acumulação, intensifica-se a dinâmica concorrencial, a qual passa a predominar enquanto seletividade impositiva, operante nesse espaço. A partir daí, o próprio movimento do capital estabelece as premissas do processo de diferenciação, pois, na medida em que tende a unificar seus espaços de reprodução, ao mesmo tempo, reproduz diferenças (BRANDÃO, 2004; DINIZ FILHO, 2004; OLIVEIRA, 2004) A localização racional das atividades produtivas, de modo a minimizar os custos de movimento dos produtos intermediários, acaba por intensificar a tendência geral de aglomeração espacial do capital, o qual, a partir da tensão entre a concentração e a expansão geográfica, tende a reproduzir e intensificar as disparidades entre os lugares (MARX, 1973).

Desse modo, a construção de uma imagem de realidade voltada para a integração unificadora entre os diferentes espaços, mediante a supressão da desigualdade de condições concorrenciais entre eles, resulta, ao contrário, no aprofundamento de tais disparidades. Isso se reproduz na tendência geral de aglomeração industrial, a qual, guardadas particularidades²⁵⁶, induz à ampliação das vantagens competitivas, já consolidadas pelas

²⁵⁵ Nesse sentido, enquadram-se os posicionamentos dos governadores, por exemplo, do estado do Mato Grosso do Sul, André Puccinelli, do estado de Goiás, Marconi Perillo e do estado do Pará, Helenilson Pontes. Disponível em: <<http://www.fieb.org.br/GerenciadorNewsletter/NoticiaWeb.aspx?ne=1760&re=2890>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

²⁵⁶ Importante mencionar que a tendência geral de aglomeração industrial não é absoluta, podendo ser relativizada pelo surgimento das chamadas “janelas de oportunidades”, a partir das quais a transição para um regime de produção flexível poderia ser absorvida de forma mais célere por regiões menos tradicionais (UDERMAN, 2007). Deve-se considerar, também, o caso das indústrias cujo padrão locacional é mais dependente da oferta de recursos naturais e de mão de obra barata, o que não se reproduz da mesma forma nos segmentos mais ligados a bens de capital e tecnologia (DINIZ FILHO, 2004).

regiões mais ricas, pois, tais espaços, uma vez dotados de rugosidades²⁵⁷ – manifestas sob a forma de arranjos produtivos –, possuem, em geral, mais condições de se constituírem enquanto ambientes favoráveis à integração intersetorial das estruturas de produção. Assim, embora, em alguns casos, a delimitação do padrão locacional dependa de uma multiplicidade de fatores, pode-se dizer que, em regra, a neutralidade territorial dos mecanismos de regulação conduz a uma concentração espacial da riqueza, haja vista incentivar a integração subordinada das demais regiões aos centros dinâmicos de acumulação (BRANDÃO, 2004; DINIZ FILHO, 2004; OLIVEIRA, 2004; SANTOS, 2006; UDERMAN, 2008).

A partir dessa configuração, o restabelecimento do equilíbrio federativo deixa de ser um compromisso inscrito na materialidade institucional do sistema tributário. A instituição de um padrão locacional neutro reforça, nesse sentido, as tendências de concentração do capital, acentuando as polaridades engendradas pelas forças aglomerativas de acumulação e erigindo núcleos sinérgicos desigualmente distribuídos no espaço. A consolidação do pacto federativo – em termos de redistribuição regional da riqueza – vai perdendo relevo na agenda tributária, sendo deslocada, então, para a esfera do gasto público, mediante a instituição de fundos de equalização e investimentos regionais, ou – no caso da segunda proposta de reforma apresentada – pelo reordenamento da partilha tributária.

Por ocasião, especificamente, da terceira proposta de reforma – mais proeminente no debate dos últimos tempos –, tendo em vista o potencial econômico diferenciado dos espaços particulares de acumulação, os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste vem buscando suavizar os efeitos danosos das alterações propostas sobre suas economias, pleiteando, dentre outros, a instituição de compensações financeiras mais robustas; a ampliação do prazo de transição entre os sistemas e até, em alguns casos, a revisão dos mecanismos de compensação tributária do ICMS. Dentre as reivindicações iniciais, já atendidas pelo governo federal, encontram-se a prorrogação, de 8 para 12 anos, do prazo para a gradual redução das alíquotas interestaduais ao percentual de 4% e a ampliação, de 172, para 296 bilhões de reais, do montante destinados ao Fundo de Desenvolvimento Regional - FDR, instituído para financiar os projetos de desenvolvimento local nas regiões. O consentimento da União quanto às ditas exigências não significa, entretanto, o fim da disputa por reparações proporcionais, pois, embora apenas 7 dos 27 entes saiam prejudicados com a

²⁵⁷ O termo “rugosidades” pode ser compreendido, na percepção de Santos (2006), como o espaço construído em razão dos processos de supressão, acumulação e superposição das estruturas produtivas, ensejados pela divisão social do trabalho.

reforma²⁵⁸, as maiores preocupações parecem girar em torno do possível rearranjo das forças produtivas, em suas tendências de polarização, a partir dessa nova institucionalidade. Os estados pertencentes às mencionadas regiões alegam virem a perder competitividade com a extinção do diferencial de alíquotas, haja vista passarem a dispor de menos mecanismos para a atração e manutenção de investimentos importantes para suas respectivas economias. Com base nisso, a partir de uma contraproposta ao governo federal, sugerem a manutenção de uma alíquota diferenciada de 7%, restrita a produtos industrializados, sendo os demais taxados em 4%, como queria o governo²⁵⁹.

O fato de a alíquota proposta, além de unificada, ser reduzida ao percentual de 4%, significa que a maior parte da arrecadação, referente às transações interestaduais, ficará com o estado de destino (consumo), diminuindo a retribuição arrecadatória aos entes nos quais estão sediados os investimentos produtivos. Dessa forma, os estados menos desenvolvidos passarão a dispor de ainda menos recursos para estimular tais empreendimentos em seu território – ainda que não por meios tributários, como o gasto público e a implantação de infraestrutura –, pois, com a redução da incidência tributária na origem, diminui o impacto arrecadatário positivo causado pela localização do investimento produtivo num dado lugar. Isso implica num arrefecimento dos mecanismos de distribuição espacial da produção no Brasil, uma vez que, para os estados-membros, sediar a instalação de plantas produtivas em seus respectivos territórios não mais significará um incremento de receita tão forte quanto antes, no que tange ao ICMS interestadual. Assim, quanto à composição das estruturas tributárias, a distribuição das forças produtivas no território nacional vai sendo, cada vez mais, relegada aos ânimos concentradores de valorização do capital, os quais tendem a contribuir para o aprofundamento das disparidades regionais.

Sob outro aspecto, a busca do equilíbrio federativo pela via da instituição de fundos reparadores apresenta-se bastante problemática. Estados das diversas regiões manifestam sua insatisfação quanto ao valor de R\$ 8 bilhões destinados ao “fundo de compensação”. Arguem não se tratar de um montante suficiente para a efetiva restituição das perdas sofridas por todos os entes prejudicados. A questão remete a experiências passadas, marcadas, principalmente,

²⁵⁸ Os estados considerados prejudicados seriam: Amazonas, Espírito Santo, Bahia, Goiás, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina. Disponível em: <<http://tributario.net/www/icms-unificados-beneficiaria-20-estados/>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

²⁵⁹ Cumpre mencionar, a esse respeito, a existência de entendimentos destoantes como, por exemplo, o do Piauí que, por se tratar de um estado, predominantemente, consumidor, acaba perdendo muitas receitas para os estados vizinhos. Disponível em: <<http://www.fieb.org.br/GerenciadorNewsletter/NoticiaWeb.aspx?ne=1760&re=2890>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

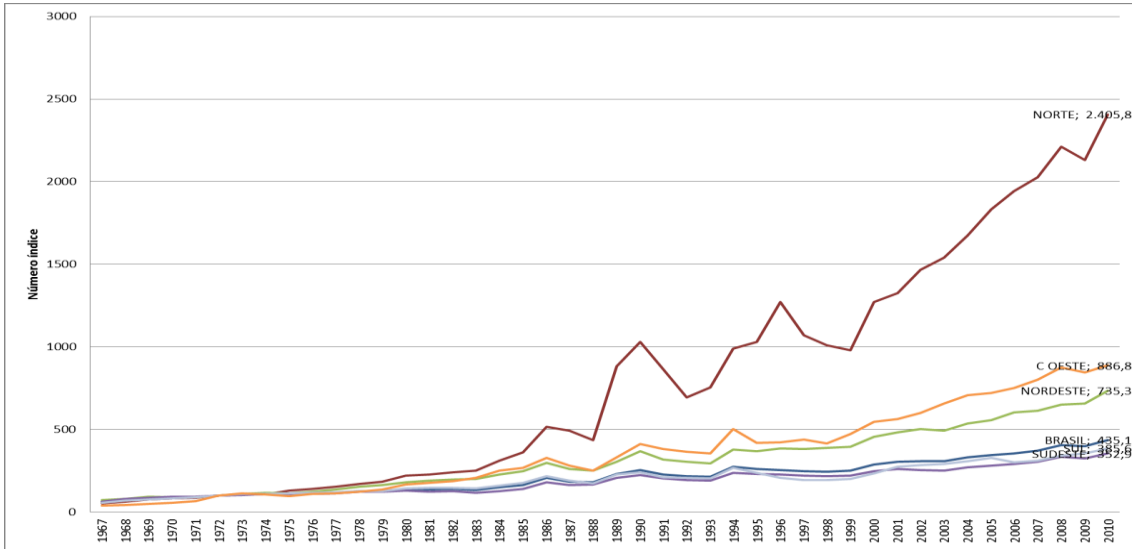
pelo não atendimento das expectativas em relação ao fundo de compensação, instituído com a Lei Kandir, em 1996. Na ocasião da respectiva promulgação, previa-se uma restituição dos estados-membros, na ordem de 70%, quanto aos valores devolvidos a título de exportação, porém, no ano de 2012, esse percentual não chegou sequer a 10%. A partir desse histórico, parte dos estados-membros desconfia da capacidade desses mecanismos em assegurar as cabíveis reparações, seja em relação ao “fundo de compensação” ou ao FDR, ambos sugeridos na terceira proposta de reforma.

O estado de São Paulo, mesmo sendo o maior produtor do país, em princípio, integrava o grupo dos ganhadores com a reforma. Entretanto, em face dos ajustes concedidos pelo governo federal, em meio ao ciclo de debates – tais como a não tributação da venda de gás natural, a manutenção da tributação diferenciada para a Zona Franca de Manaus e a ampliação do prazo para a gradual redução das alíquotas –, passou a estimar uma perda de, aproximadamente, R\$ 55,187 bilhões, ao longo dos próximos 20 anos. Assim sendo, esse ente vem protagonizando a demanda das regiões Sul e Sudeste em favor da ampliação do “fundo de compensação”, de R\$ 8 para R\$ 12 bilhões, tendo em vista o fato de somente a sua perda individual já estar prevista na faixa dos R\$ 6,2 bilhões ao ano. Em razão disso, tais demandas caminham no sentido de acelerar ao máximo o processo de gradual uniformização das alíquotas – ao contrário do que querem os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste –, pleiteando, junto ao governo federal, um prazo para tal transição de 8 anos, ao invés de 12.²⁶⁰

Os argumentos proferidos pelos governantes dos estados das regiões Sul e Sudeste baseiam-se na ideia de o diferencial de alíquotas interestaduais ter sido concebido em meio a um contexto distinto do atual. Estudos como o de Rezende (2012, p. 27), encomendado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, apontam a evolução da receita do ICM/ICMS por região. Os dados indicam as regiões Sul e Sudeste como as que tiveram as menores variações de arrecadação entre os anos de 1967 e 2010, conforme mostra o Gráfico 1. Entretanto, não se pode deixar de observar os efetivos determinantes dessas variações. O aumento mais significativo de arrecadação nas demais regiões – principalmente, nos estados do Norte – se explica pelo incipiente grau de desenvolvimento das respectivas economias, o que favorece a ampliação da arrecadação sob taxas mais altas, ao contrário dos estados dotados de um já elevado nível de arrecadação.

²⁶⁰ Sobre as perdas calculadas pelo estado de São Paulo, ver: <<http://tributario.net/www/sao-paulo-perde-r-55-bi-com-unificacao-do-tributo/>>. Acesso em: 04 ago. 2013.

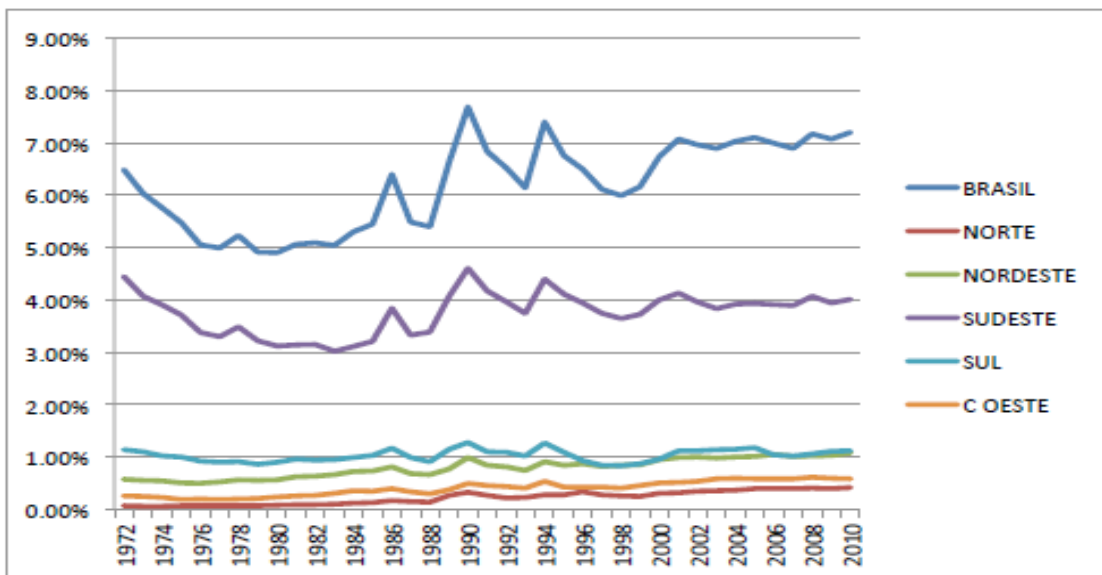
Gráfico 1 - Evolução da receita do ICM/ICMS a preços de 2010: 1967=100.



Fonte: Rezende (2012).

Mesmo com a alta na arrecadação das regiões mais pobres, os estados das regiões Sul e Sudeste permanecem, entretanto, com as maiores arrecadações de ICMS do país, conforme mostra o Gráfico 2, sendo verificado um respectivo decréscimo, durante a década de 1990, em razão de tratarem-se das regiões brasileiras mais acopladas aos circuitos internacionais de acumulação, estando, portanto, mais sujeitas às oscilações causadas pela abertura comercial e pelas ondas de recessão.

Gráfico 2 - Arrecadação do ICMS em % PIB, por regiões - 1972-2010.



Fonte: Rezende (2012).

Em meio a esse contexto, o governo federal procura edificar o relativo consenso, necessário a aprovação da reforma, sem abrir mão da efetiva unificação das alíquotas do ICMS interestadual. Segundo manifestação do então secretário-executivo do Ministério da Fazenda, Nelson Barbosa, a União não pretende acatar as solicitações dos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, quanto à manutenção do diferencial de alíquotas para produtos industrializados, na ordem de 7% e 4%, entretanto, em contrapartida, suscitou indícios de uma nova ampliação do prazo de transição entre os regimes de incidência.²⁶¹

Em sintonia com os intentos homogeneizadores do governo central e das regiões Sul e Sudeste, a Confederação Nacional das Indústrias – CNI mencionou a necessidade de se aproveitar o que entende por “momento político favorável” à aprovação das reformas. Segundo seus representantes, as atuais possibilidades de reorganização fiscal, sobrevindas com a disponibilidade das receitas dos royalties de petróleo, seguidas da manifesta intenção do STF, em consolidar uma súmula vinculante contra a guerra fiscal, configuram uma ocasião bastante oportuna para a acomodação dos interesses envolvidos no processo.²⁶² Ademais, analistas políticos ventilam a possibilidade de o governo federal utilizar a renegociação da dívida pública dos Estados como moeda de troca para a aprovação da alíquota única do ICMS.²⁶³ Assim, projeto hegemônico vai sendo veiculado por meio de uma pactuação negociada de forças: aos capitais particulares, eventualmente prejudicados com as alterações propostas, assegura-se a convalidação dos favores fiscais ilegalmente concedidos até então; aos espaços particulares, também prejudicados, ou com menor grau de desenvolvimento econômico, concede-se um período de transição um pouco mais largo, acompanhado da promessa de reparação, seja por via da instituição de fundos equalizadores ou pela renegociação das respectivas dívidas públicas, contraídas em face da União.

A edificação do interesse econômico geral em torno da homogeneização das estruturas tributárias parece então guiar-se pela convergência de orientações estratégicas, traçadas conforme os novos formatos organizativos da espacialidade capitalista. Sob esses contornos, o

²⁶¹ Disponível em: <<http://www.sesconfloripa.org.br/noticia/2664/icms-unificado-beneficiaria-20-estados>>. Acesso em: 04 abr. 2013.

²⁶² Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2012/12/1,8721/momento-e-favoravel-para-reforma-tributaria.html>>; <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2012/11/1,7486/cni-apoia-ministerio-da-fazenda-na-negociacao-com-os-governadores-sobre-mudancas-no-icms.html>> e <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2012/10/1,6471/pequenas-mudancas-abrem-caminho-para-reforma-tributaria-avaliam-especialistas.html>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

²⁶³ A União pretende utilizar-se de um projeto de lei complementar que altera o indexador das dívidas de Estados e municípios com a União – passa do Índice Geral de Preços (IGP-DI) para o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA). Disponível em: <<http://tributario.net/www/sul-e-sudeste-pressionam-por-mudanca-no-icms/>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

movimento de apropriação histórico-social do espaço sugere a consolidação de uma institucionalidade centralizada, capaz de estabelecer condições uniformes de concorrência entre os capitais, gerindo suas contradições sob novas escalas de regulação. Procura-se, dessa forma, adequar a arquitetura do sistema tributário às demandas do grande capital por segurança e uniformidade jurídico-institucional. Adota-se, para tanto, o espaço nacional unificado, enquanto escala privilegiada de acumulação, sem desconsiderar, entretanto, o objetivo último de, a partir daí, possibilitar uma melhor inserção dessa superfície nos horizontes mais amplos da economia globalizada.

Uniformizar, internamente, o espaço nacional significa harmonizá-lo, institucionalmente, em relação aos demais espaços de acumulação. Essa adequação implica, por sua vez, uma submissão, de forma mais intensa, à lógica de desincorporação do capital, garantindo um fluxo econômico, cada vez mais, “deslocalizado” e descompromissado com as diretrizes de desenvolvimento local ou regional. Os dilemas estratégicos envolvidos nessa questão parecem estar situados para além da mera opção em torno da homogeneização tributária, mas sim, residentes na própria contradição intrínseca à tensão entre a territorialidade política do Estado e a sua projeção institucional, em favor da aceleração do fluxo de capitais. A garantia de condições de circulação e valorização, no ciclo reprodutivo do capital, faz o ente público articular um processo de encontro a sua própria territorialidade e necessidades de fixação, destituindo assim algumas das suas próprias precondições.

4.2.2. A reestruturação global do espaço: a competitividade por novas escalas e a constrição subnacional

Os intentos de uniformização da legislação do ICMS encontram-se condicionados, reciprocamente, pela reestruturação global dos espaços de acumulação. A perseguição dos macrofundamentos desse processo, em meio a essa conjuntura, demanda uma abordagem das novas escalas de interação, sob as quais se desdobra a atual dinâmica competitiva. A presente análise percorre, então, a identificação dos principais impactos dessas transformações no redesenho das relações intergovernamentais, ora marcadas pela constrição das autonomias jurídico-políticas subnacionais. O tópico abarca o desvelamento das contradições materiais desse processo, a partir do manejo de alguns aspectos organizativos, inerentes à reestruturação produtiva global contemporânea, bem como às suas demandas por uma nova geografia fiscal

e por parâmetros de regulação compatíveis com a nova espacialidade capitalista. A esse respeito, são mencionados os principais traços da transição ocorrida entre o regime de acumulação baseado no chamado “Fordismo”, nas últimas décadas do século XX, para o “Pós-Fordismo”, caracterizador do Estado contemporâneo. Em continuidade, trabalha-se a questão da competitividade econômica e a sua proeminência, enquanto fator de legitimação dos discursos proferidos a favor da reforma tributária. Por fim, expõem-se as implicações do processo de adequação competitiva sobre a reestruturação institucional do pacto federativo.

No cerne do debate tributário, as distorções atribuídas ao atual sistema de apuração do ICMS emergem como um dos principais entraves à intensificação dos investimentos e dinamização dos fluxos econômicos no Brasil. O empenho do governo federal em implementar a uniformização tributária traz como bandeira a eliminação das ineficiências oriundas da diversidade de legislações, acerca do imposto. A necessidade de acoplamento estrutural/institucional entre o espaço nacional de acumulação e os mercados internacionais impõe uma reorganização do arranjo federativo sob a égide da “competitividade” econômica. Isso prescreve a instituição de certa unidade às estruturas normativas do país, de modo a comprimir a autonomia e diversidade dos entes subnacionais, em nome da consolidação de uma coesão interna, exigida pela reorganização das forças produtivas no contexto contemporâneo.

No âmago dos intentos uniformizadores, a questão da “competitividade” econômica desponta como pivô da reorientação discursiva, direcionada ao ajuste. O protagonismo da União na construção do relativo consenso manifesta um dos principais traços encarnados pelo Estado contemporâneo no contexto competitivo. O governo central atua em constrição dos entes subnacionais, engendrando um processo de reconfiguração das escalas de atuação e redesenho das relações intergovernamentais. Sob esse prisma, novos parâmetros de regulação vão sendo instituídos em interdependência com a acomodação espaço-temporal das estruturas produtivas, assumindo assim formatos considerados “adequados” à garantia de reprodução desse sistema. Essa adequação institucional se desdobra enquanto mecanismo de ampliação de vantagens competitivas, em relação à atração de capitais, pois, quanto mais institucionalmente ajustadas aos parâmetros globais de competitividade, mais as economias nacionais são capazes de oferecer vantagens aos empreendedores, posicionando-se, dessa forma, na condição de espaços de acumulação dotados de maior mobilidade e segurança jurídica aos investimentos. A partir dessa reconfiguração de escalas, tal disputa vai assumindo proporções globais, intensificando suas implicações não mais no âmbito da competição entre

entes federativos subnacionais, mas sim, dessa vez, entre cada Estado-Nação e os demais espaços de acumulação.

Primeiramente, para a compreensão das principais forças incidentes sobre essa reestruturação produtiva – em sua espacialidade global e respectivos parâmetros de competitividade –, importa considerar a organização das matrizes de espaço e de tempo constituídas no âmago das relações de produção e divisão social do trabalho. A esse respeito, pode-se dizer que a própria tensão entre concentração e expansão geográfica do capital instaura um processo de concomitante fragmentação e homogeneização, desdobrado por: de um lado, a segmentação serial do espaço, mediante o parcelamento sequenciado das etapas produtivas – tal como numa divisão taylorista do trabalho na cadeia de uma fábrica – e; de outro, a uniformização, capaz de garantir o mínimo de homogeneidade do espaço social, necessária aos movimentos de reprodução ampliada do capital e generalização das trocas e fluxos monetários (MARX, 1973; POULANTZAS, 1980).

Em referência, especificamente, aos traços gerais da reestruturação produtiva contemporânea, as décadas finais do século XX foram marcadas, dentre outros fatores, pela crise do padrão de acumulação baseado no “Fordismo”, a qual, por seu turno, representava também a crise do, então predominante, Estado de bem-estar. Esse padrão produtivo e organizacional combinava a utilização de equipamentos automatizados com a divisão e especialização do trabalho, em meio a estruturas empresariais de grande porte, fortemente verticalizadas e integradas. Tal articulação permitia uma elevação dos níveis médios de produtividade, em razão das vantagens proporcionadas pelos crescentes ganhos de escala e pelo capital fixo empreendido. Compunha-se, dessa forma, um ciclo virtuoso de produção e consumo massivos, garantido por um modelo de regulação consubstanciado em práticas intervencionistas dos Estados nacionais (JESSOP, 2008; LENGYEL, 1997; UDERMAN, 2008).

O regime fordista de acumulação, embora tenha se reproduzido de diferentes formas nos mais variados contextos, de um modo em geral, teve como traço fundamental um modelo de crescimento econômico guiado pelo desenvolvimento do mercado interno, regulado pelo Estado nacional. Com o passar do tempo, entretanto, as transformações tecnológicas passaram a permitir uma maior flexibilização das estruturas produtivas, reconfigurando o funcionamento das indústrias e dos próprios mercados. Essas transformações vieram a demandar, por sua vez, a instituição de um padrão de concorrência e um modelo de regulação estatal pautados sob novos requisitos de competitividade, agora, não mais adstritos aos

contornos das economias nacionais, relativamente fechadas e, hierarquicamente, administradas pelos respectivos Estados. Somado a isso, a manutenção da rede social de direitos, proporcionada pelo Estado de bem-estar, também passou a afetar os níveis de rentabilidade do capital dentro do espaço nacional de acumulação, configurando um cenário em cujos mecanismos de regulação já não se mostravam mais compatíveis com as exigências das novas estratégias organizativas. Diante disso, passaram a ganhar força os discursos de inspiração neoliberal, orientados, dentre outros, para a constituição de políticas e ajustes segundo dois manifestos objetivos: mudar a relação das forças sociais em face do capital e; abrir novas oportunidades de investimento (HIRSCH, 1996; HIRSCH et al., 2010; JESSOP, 2008; LENGYNEL, 1996; UDERMAN, 2008).

A transnacionalização pode ser considerada, assim, a última fase do Fordismo, a partir da qual se empreendia uma “superação” das fronteiras nacionais, em prol da garantia de funcionamento das empresas multinacionais. A utilização de novas tecnologias por parte dos setores industriais tradicionais culminava na emergência de formatos organizacionais mais flexíveis, assentados sob diretrizes de descentralização interna e subcontratação de fornecedores de menor porte, articulados, diretamente, por uma densa rede de atores e organizações. A constituição de arranjos organizacionais com menor número de níveis hierárquicos possibilitava uma maior agilidade e flexibilidade na tomada de decisões e implementação de novas estratégias. Embora envolvesse a incorporação de empresas de menor porte aos novos arranjos produtivos, as grandes corporações seguiram ocupando as melhores posições, lançando mão da reorganização das suas atividades, segundo estratégias flexíveis de desverticalização. Conquanto não se possa atestar um consenso acerca das causas e abrangência desse novo paradigma, pacífica é a percepção de uma reestruturação produtiva, de tendência internacionalizante, em cujas especificidades setoriais e os movimentos de concentração do capital demandavam a institucionalização de mecanismos de regulação compatíveis com seus novos formatos (SANTOS et al., 1998; UDERMAN, 2008).

No curso dessas transformações, o antigo Estado de bem-estar veio, então, pouco a pouco, assumindo contornos do chamado “Estado competitivo”, repaginando suas formas de atuação mediante o rescalonamento e rearticulação das suas atividades, modificando o alcance e a natureza de algumas das suas funções. Esse processo estratégico de mobilização constituiu-se num projeto estatal de visões hegemônicas alternativas, a partir do qual os Estados utilizam-se de distintas escalas de atuação, guardando um traço fundamental em comum, qual seja: a autoimagem de promotores proativos da “competitividade” em seus respectivos

espaços econômicos, frente à, cada vez mais intensa, concorrência internacional. Trata-se, portanto, de um redesenho institucional global do regime de acumulação e do seu modo de regulação. Nesse contexto, os Estados envolvem-se num processo de internacionalização dos seus aparatos, buscando, a partir daí, derivar vantagens econômicas, políticas e sociais, tanto em face das empresas multinacionais cuja matriz esteja instalada em seu território, como quanto à criação de condições favoráveis à atração de novos investimentos, com positiva repercussão na coesão social (JESSOP, 2008).

Muito embora não seja possível a mensuração direta acerca do acirramento da competitividade internacional, a crescente importância assumida por essa questão na agenda de políticas dos países sugere, de fato, uma disputa cada vez mais aguerrida nesse âmbito (BAUMANN et al., 2004, p. 227). Não obstante a dinâmica competitiva entre os poderes públicos sempre tenha feito parte da constituição dos Estados modernos e seus blocos de capitais²⁶⁴, sua composição vai redefinindo-se conforme o curso das transformações sócio-organizativas no decorrer da história (FIORI, 2001; 2004). No caso do Fordismo, por exemplo, tais relações constituíam-se a partir das chamadas vantagens “comparativas”, mediante o cotejo entre diversas unidades territoriais de mesma escala – em regra, Estados nacionais –, mensurando-se fatores como o grau de “desenvolvimento” ou integração à lógica espaço-temporal dominante. Já na fase do Pós-Fordismo, a reestruturação produtiva e a pluralidade de escalas instituem vantagens denominadas, efetivamente, de “competitivas”, pois recriam as possibilidades de articulações espaço-temporais, sem implicar, no entanto, numa justaposição entre as unidades territoriais, o que permite, por assim dizer, a simultaneidade no funcionamento global destas. Essas novas articulações, entretanto, apesar de esboçarem uma coexistência de diferentes lógicas nas conexões entre os espaços, necessitam consolidar-se mediante um sistema operacional-organizativo único, pautado em protocolos econômicos e institucionais uniformes (SANTOS et al., 1998).

A partir disso, o redesenho da geografia econômica e as suas respectivas transformações espaço-temporais vão edificando um cenário cujas vantagens competitivas das

²⁶⁴ Em realidade, as relações de competição entre poderes políticos e Estados vêm sendo consolidadas desde o século XVI, quando os Estados territoriais, a partir de uma orientação estratégica competitiva, passaram a recortar o espaço de acumulação, “nacionalizando” as atividades econômicas, de forma coerente e unificada, dentro dos limites de suas fronteiras. Como essas unidades de poder, para satisfazerem suas necessidades de reprodução, precisavam expandir-se para além do seu próprio território, instituiu-se, portanto, o princípio geral estabelecido como: “quem não sobe cai”, transformando-se numa regra estrutural a partir da qual os Estados não têm como escapar. Isso implica num mecanismo a partir do qual essas unidades de poder se vêem obrigadas a repetirem, quase automaticamente, os mesmos movimentos dos demais Estados, envolvidos nesse processo (FIORI, 2004 p. 21-27).

nações se materializam segundo o seu acoplamento estrutural aos diferentes espaços de acumulação. Isso se dá mediante o ajustamento dos espaços nacionais às ordens institucionais preceituadas como “adequadas” aos mercados internacionais. A partir daí as estratégias adotadas como preferenciais pelos Estados passam a privilegiar políticas destinadas à constituição de uma base territorial atrativa para as firmas (capital móvel), ensejando modos específicos de regulação, historicamente contingentes (JESSOP, 2000a). Dessa forma, a adequação da arquitetura organizativa estatal aos contornos delineados por essa dinâmica traduz-se, em larga medida, num fator de integração e ampliação da competitividade dos espaços econômicos nacionais perante os mercados globalizados.

Inserto nessa conjuntura, o Estado brasileiro vai buscando eliminar as distorções do seu sistema tributário, como forma de ampliar sua competitividade. Para tanto, a constituição de uma espacialidade tributária homogênea, mediante a uniformização da incidência do ICMS, em todo território nacional, afigura-se como um mecanismo de harmonização das estruturas impositivas em relação aos demais espaços de acumulação, permitindo, desse modo, uma alocação dos fluxos e trocas econômicas de forma considerada mais “eficiente”. Sob tal ótica, o ganho de competitividade residiria, justamente, na composição de um arcabouço institucional-tributário mais neutro, a partir da qual a imposição fiscal exerceria, cada vez menos, influência sobre as decisões racionais “ótimas” dos agentes econômicos, principalmente no que diz respeito à alocação espacial dos investimentos produtivos. O efetivo acoplamento das estruturas tributárias aos contornos exigidos pela reestruturação produtiva global comporta três dimensões, interconectadas, de uma mesma questão: sob um aspecto, o ganho de competitividade estaria representado na garantia de mobilidade dos investimentos produtivos, possibilitada pelo deslocamento da carga tributária para o local de consumo (destino), desonerando o momento da produção (origem) e livrando, em parte, esses empregos da intervenção tributária; por outro, a redução dessa forma de intervenção – por diversos entes subnacionais – significaria uma maior estabilidade e segurança jurídica aos investidores e; sob um terceiro ponto, as alterações propostas implicariam, também, numa maior compatibilidade entre o ordenamento jurídico-tributário brasileiro e aqueles pertencentes a outras zonas de comércio, onde se faça predominante essa mesma modalidade de tributação sobre o valor adicionado.

Calcados nesse entendimento, os discursos proeminentes no debate das reformas tributárias buscam legitimar-se mediante a persecução do postulado da “competitividade”, elevando-o, por conseguinte, ao status de finalidade precípua das alterações propostas.

Segundo Diniz Filho (2004) e Harvey (2004), essa exaltação da competitividade, enquanto princípio norteador das políticas públicas, ganha mais profundidade conforme vai se intensificando o processo de internacionalização do capital e consolidação dos mercados mundiais, pois isso implica, ao mesmo tempo, uma acentuação da sensibilidade dos capitais em relação às qualidades espacialmente diferenciadas dos lugares, ampliando-se, assim, as possibilidades de decisão locacional das empresas. Institui-se, desse modo, uma nova espacialidade capitalista, delineada sob uma relativa perda de autonomia política dos Estados nacionais, os quais, por sua vez, buscam requalificar suas formas de mediação, mediante manejo de diferentes estratégias organizativas, voltadas ao fornecimento de vantagens na atração de capitais para o seu território. Isso se deve, em grande parte, ao fato de os mercados mundiais, ao contrário dos mercados domésticos – preponderantes no período fordista –, não possuírem as mesmas barreiras e formas de ingresso, pautando-se, em muitos casos, pelas condições de progresso técnico, logístico, de produção e distribuição de bens.

A ampliação da mobilidade do capital e o, conseqüente, acirramento da dinâmica competitiva entre os lugares fazem com que os correspondentes esforços, empreendidos pelos Estados, ao invés de induzirem a produção de espaços diferenciados, acabem por constituir matrizes espaço-temporais cujos moldes e padrões organizativos reproduzem lugares idênticos. Insetos num contexto marcado pela homogeneização dos parâmetros internacionais, os Estados se submetem ao movimento contraditório inerente à própria dinâmica competitiva entre os espaços, a qual, por sua vez, manifesta um paradoxo central: quanto menos significativas são as barreiras espaciais, maior a sensibilidade dos capitais às variações de localização e, por conseguinte, maior o incentivo para os lugares se diferenciarem; em constituição dessas diferenciações, os lugares passam a oferecer vantagens aos capitais, ajustando-se, assim, aos padrões de competitividade internacional, logo, tornando-se, cada vez mais, homogêneos (HARVEY, 2004).

Esse movimento de reestruturação global do espaço e as suas demandas por novos meios de regulação fizeram o Estado contemporâneo reorientar os mecanismos de elaboração e implementação das suas políticas, atribuindo maior relevo às escalas “supranacionais” e “subnacionais” de atuação (HIRSCH, 1996; HIRSCH et al., 2011). Isso não significa, entretanto, que a escala nacional tenha deixado de ser o principal ponto de ancoragem do processo de acumulação, pois, embora não desfrute mais da primazia verificada no período anterior, permanece enquanto plano privilegiado, a partir do qual se organizam os demais níveis de articulação. Os debates sociais, nesse cenário, passam então a girar em torno da

discussão sobre qual escala deve predominar, ensejando, nesse sentido, uma proliferação de escalas e temporalidades de ações institucionalizadas, influenciando a composição dos parâmetros de regulação. Tais mecanismos constituem-se em meio ao desenvolvimento de novos mecanismos logísticos e tecnologias organizativas, assim como de arranjos institucionais com novos horizontes de ação espaço-temporais e arquiteturas mais amplas, capazes de reordenar as relações entre diferentes níveis políticos. A partir daí, o aumento da necessidade de coordenação supranacional e a possibilidade de um ressurgimento subnacional só ampliam as possibilidades de o Estado nacional mediar essas escalas de ação, por meio do aperfeiçoamento das suas capacidades estratégico-operativas em diferentes níveis (JESSOP, 1999; 2000b; 2008; 2010).

O próprio posicionamento da União, ao protagonizar a constituição do relativo consenso, em torno da aprovação das reformas tributárias, denota o intento de fortalecimento dessa escala, redesenhando as relações intergovernamentais federativas, sob a égide da competitividade global. O empenho do governo federal em implementar a uniformização do ICMS, em todo o território nacional, faz parte de um projeto voltado para a homogeneização institucional desse espaço, garantindo maior capacidade de articulação a esse nível de governabilidade. Nas três aludidas propostas de reforma, a União desponta como principal fiadora dos custos políticos e financeiros da transição, assumindo o papel de agente responsável pela pactuação de interesses no cerne das disputas envolvidas.

O privilégio da escala nacional – inscrito na materialidade institucional a que se visa implementar – manifesta-se, precipuamente, sob três dimensões: na competência tributária para a instituição do imposto; no financiamento dos custos de transição, inerentes ao ajuste e; nos mecanismos de sanção ao eventual descumprimento das disposições normativas então sugeridas, por parte dos entes subnacionais. Com relação à competência tributária, a primeira proposta prescreve a sua conservação nas mãos dos estados-membros, porém, requalifica-a em face do atual formato, mediante o seu compartilhamento, de forma igualitária e integrada, entre todos os entes do mesmo nível. Isso implica dizer que cada estado-membro gozaria da competência para instituir o imposto, porém sem poder exercê-la de forma autônoma, haja vista o compartilhamento com os demais da prerrogativa de imposição única do tributo. A segunda proposta, por seu turno, prevê, expressamente, a transferência da competência legislativa para a União, sendo compartilhada com os estados-membros apenas a incumbência de arrecadar. A terceira, mais moderada a esse respeito, embora limite-se a prever a uniformização das alíquotas do ICMS interestadual, em todo país, não deixa de privilegiar a

escala nacional de atuação, preconizando a emergência de uma unidade jurídico-institucional ao território nacional.

No âmbito dos custos inerentes ao processo de transição do atual regime para aqueles constantes nas propostas, mostra-se flagrante diligência da União em promover tal intento. A acomodação dos interesses envolvidos no ajuste institucional se dá, em parte, por meio da disponibilização de recursos federais aos entes possivelmente prejudicados pelas alterações. Os fundos destinados a essa finalidade assumem diversas denominações no âmbito de cada uma das propostas, sendo intitulados, por exemplo, como de “Equalização de Receitas”, “Compensação” ou “Desenvolvimento Regional”. No caso, especificamente, da terceira proposta, as pressões exercidas pelos estados das regiões Sul e Sudeste, em prol da ampliação do montante designado ao Fundo de Compensação, de R\$ 8 para R\$ 12 bilhões, assim como os esforços dos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, no sentido de pleitear um também alargamento dos valores referentes ao Fundo de Desenvolvimento Regional, na ordem de R\$ 172 para R\$ 296 bilhões, demonstram a preponderância da União enquanto nível federativo, efetivamente, empreendedor do ajuste e mediador centralizado das barganhas envolvidas.

Outro traço institucional, revelador dessa redefinição das relações intergovernamentais, é o estabelecimento de mecanismos de controle e sanção, estruturados sob a égide do governo federal. Sobre esse âmbito, a primeira proposta prevê a suspensão dos repasses, referentes ao FPE, FER e FNDR, aos entes subnacionais que, eventualmente, concederem incentivos fiscais para além dos termos da lei. A segunda proposta, por sua vez, considerando o compartilhamento apenas dos procedimentos arrecadatórios, entre a União e os estados, estipula o envio das receitas auferidas diretamente aos cofres do governo central, por meio de rede bancária, sem sequer transitar pelas contas dos estados-membros, executores do recolhimento. No caso da terceira sugestão de reforma, em sendo descumpridas as prerrogativas estabelecidas, os entes federativos teriam, pelo período de quatro anos, suspensos os direitos de receber transferências voluntárias, obter garantias e adquirir empréstimos perante a União. Esses mecanismos traduzem-se no intento de garantir uma coerência interna, liderada pelo governo central, em construção de um consenso orientado ao enquadramento das esferas subnacionais às restrições macroeconômicas da dinâmica competitiva. O arranjo federativo passa então a ser delineado em privilégio da disciplina fiscal, alinhando os diferentes níveis políticos aos ditames de uma configuração direcionada à uniformização dos padrões concorrenciais nos diferentes espaços.

Essas ações do governo federal – enquanto fração de uma totalidade – refletem um esforço do Estado contemporâneo em orientar suas políticas internas mediante mecanismos logísticos, tecnologias organizativas e arranjos institucionais voltados à adequação dos seus horizontes de poder a esse novo panorama, aperfeiçoando assim suas capacidades estratégico-operativas em diferentes níveis. Muito embora a proliferação de escalas pareça, num primeiro momento, conduzir à fragmentação dos espaços territoriais nacionais, traz, em verdade, a necessidade de fortalecimento da sua coesão interna, a fim de serem atendidas as necessidades de inserção no cenário competitivo internacional. Assim, a ampliação da competitividade dos Estados nacionais vem demandando um maior envolvimento e alinhamento dos entes subnacionais (estados-membros) aos parâmetros de uniformização estabelecidos nos mercados globalizados. A homogeneização dos espaços de fluxos, mediante a uniformização do conteúdo normativo dos territórios, carrega implícita a demanda pelo ajustamento das frações do território nacional, enquanto espaços nacionais da economia internacional (HARVEY, 2007; JESSOP, 2000b; 2008; SANTOS, 2001; 2006; SARAIVA 2004).

A moldagem das políticas de nível subnacional, segundo as pressões por acoplamento do espaço econômico aos fluxos internacionais (BRANDÃO, 2004), caminha no sentido de articular coalizões, comprimindo o formato das estruturas institucionais internas, segundo os preceitos organizativos da dinâmica concorrencial global (HIRSCH, 1996; HIRSCH et al., 2010; JESSOP, 2008; LENGYEL, 1997). Tais prescrições se mostram claramente evidentes nas recomendações emitidas pelos organismos supranacionais, como, por exemplo, o Banco Mundial, em seu relatório, publicado em 1999/2000. Partindo de uma perspectiva, declaradamente, neoinstitucionalista, o dito documento atenta para os riscos inerentes à descentralização desordenada, preconizando a necessidade de aperfeiçoamento das instituições administrativas em torno de uma política fiscal única, baseada na imposição de fortes restrições fiscais e orçamentárias aos entes subnacionais, mediante a edição de normas constitucionais nesse sentido (WORLD BANK, 2000). Na mesma direção, vale apontar as críticas desferidas pelo Fundo Monetário Internacional – FMI à sistemática de apuração do atual ICMS, aduzindo o comprometimento da eficiência do mercado comum interno e sugerindo, portanto, a implementação de um tributo de abrangência federal, sob essa base de incidência (AFONSO, 1995).

A imposição da coerência interna vai assim transformando a chamada “unidade na diversidade” – consagrada pelo federalismo – em uma “inadequação aos tempos da nova história com a emergência da globalização” (SANTOS, 2001, p. 96). Nesses termos, o

redesenho do figurino federativo vai sendo engendrado, em realidade, a partir de três processos fundamentais: a internacionalização do capital; a “deslocalização” ou realocação espacial permanente das plantas produtivas e equipamentos nos espaços abertos e; a homogeneização das políticas econômicas voltadas para a estabilização (FIORI, 1995). A crise da federação, intensificada pelo aumento das pressões competitivas globais (AFFONSO et al., 1995), administra-se, portanto, segundo os postulados da *New Institutional Economics*, assentados na regulação e coordenação subnacional pelo governo central. Isso não implica dizer, entretanto, que tal corrente teórica se direcione, precipuamente, a assegurar a consecução dos fundamentos básicos do federalismo, pois, diversamente, volta-se apenas para a garantia de um maior nível de eficiência institucional dentro do contexto concorrencial globalizado. O pacto federativo, nesse contexto, passa a ser delineado em prol da constituição de mecanismos de descentralização negociada, cuja preocupação maior é implementar o redesenho institucional das relações intergovernamentais, nos termos considerados “adequados” ao atual estágio de correlação das forças produtivas. Consolida-se, nesses termos, uma composição federativa baseada em diagnósticos de disciplina fiscal forte e restrição aos entes subnacionais (OLIVEIRA, 2007).

A alegada eliminação das distorções e efeitos predatórios da guerra fiscal consiste, em realidade, num projeto de reacomodação das escalas estratégicas de atuação estatal, materializado a partir da reestruturação dos arranjos e políticas internas, segundo as pressões da competitividade internacional. A busca por uma coesão interna tem por finalidade a constituição de lugares “ótimos”, dotados de institucionalidades mais propícias à valorização do capital dentro das novas escalas de acumulação. Em meio a essas demandas por uma coerência institucional restritiva, segue-se a desfiguração do arranjo federativo, em princípio, marcado pela diversidade e coexistência de autonomias jurídico-políticas em processo. A harmonização das regras domésticas de tributação desdobra-se na uniformização do ICMS, enquanto representação dessa coerência e assim opera-se a planificação das autonomias legislativas subnacionais, sob a atuação central e unificada do governo federal.

A gradativa desagregação do pacto federativo, nos termos da nova espacialidade capitalista, revela, por assim dizer, algumas das contradições materiais intrínsecas ao contexto estudado. Se, de um lado, os Estados nacionais posicionam-se no sentido de ampliarem suas vantagens competitivas em meio à dinâmica concorrencial, por outro, ao mesmo tempo, acabam por igualar-se aos demais, mediante o acoplamento estrutural dos seus principais traços institucionais. Nesses termos, os esforços empreendidos nas diferenciações

competitivas vão, contraditoriamente, desenhando espaços cujos arquétipos institucionais mostram-se uniformemente equiparados. A ampliação da mobilidade do capital, em meio à reestruturação produtiva global, se desdobra numa proatividade estatal pela oferta de distinções espaciais positivas, as quais, ao serem implementadas, invertem-se, concretamente, na homogeneização da sua institucionalidade, sob a ótica interna e externa. Assim, a uniformização do ICMS, na medida em que se apresenta enquanto fator de prevalência competitiva, ao mesmo tempo, subordina os mecanismos de ação do Estado brasileiro aos ditames dessa dinâmica, limitando suas capacidades de articulação estratégica aos moldes considerados “adequados” à reprodução desse ciclo.

Destacar-se, competitivamente, nesse contexto, significa, por contradição, tornar-se cada vez mais neutro, em relação aos demais espaços. Os Estados orientam-se então no sentido de aprofundarem um processo resultante na própria limitação do seu escopo de atuação, enquanto gestores autônomos das suas políticas públicas. A mesma concentração de poder nas mãos da União, ao passo em que denota uma tentativa de fortalecimento da escala nacional, como forma de integração aos espaços econômicos globalizados, subordina a composição do aparato estatal, mais intensamente, às pressões competitivas e restrições institucionais dessa superfície mais ampla. A instauração da coerência interna centralizada, embora sinalize um privilégio da escala nacional em relação aos demais níveis de atuação, não implica, necessariamente, num fortalecimento institucional do Estado brasileiro, pois, o acoplamento estrutural das suas instituições materializa-se, em realidade, numa adequação a um processo limitador da sua autonomia político-econômica, principalmente, sob o aspecto institucional.

A análise das contradições materiais, manifestas por tais macrofundamentos, evidencia, portanto, alguns dos determinantes eclipsados sob o manto discursivo da eliminação da guerra fiscal. Pois, a contenção das distorções e efeitos predatórios da disputa interjurisdicional subnacional é defendida por arguições, as quais pressupõem uma tendência autodestrutiva intrínseca a essa dinâmica. Porém, como se não percebessem a superação das suas próprias precondições, tais discursos apregoam, como remédio para esse contexto, uma centralização federativa direcionada à inserção mais arrojada na dinâmica competitiva global. Ora, uma vez constatada a tendência autodestrutiva da competição fiscal entre os entes subnacionais, caminha-se no sentido de promover ajustes federativos restritivos, voltados a uma pretensão também de natureza competitiva, porém, dessa vez, sob escalas de regulação consideradas mais apropriadas ao atual ciclo reprodutivo do capital.

Seguindo as tendências e pressões estruturais nesse sentido, o país busca sanar os efeitos nocivos da competição predatória entre seus espaços internos, aprofundando sua projeção na competição global, não menos predatória. Num cenário cujos imperativos de sobrevivência econômica parecem não deixar escolhas, empreendem-se esforços na garantia de mobilidade do capital, implicando, mais e mais, numa sujeição e vulnerabilidade a esse próprio processo.

4.2.3. A neutralização do espaço: a harmonização por bases tributárias fixas e a mobilidade do capital

As pressões competitivas e suas demandas por harmonização fiscal vão remodelando o arcabouço jurídico-tributário brasileiro em direção à neutralização do espaço nacional de acumulação. A uniformização do ICMS representa um processo de reacomodação das bases tributárias, segundo os preceitos da nova espacialidade capitalista. A harmonização interna e, por conseguinte, externa das estruturas normativas materializa-se por meio da parcial remoção da base de incidência do imposto interestadual para o momento e local de consumo. Isso significa uma efetiva transferência da carga tributária incidente sobre o valor adicionado das mercadorias, assim como sobre a sua circulação, para as bases mais fixas de imposição.

Em atenção a essa rearticulação, o presente tópico dedica-se a investigar a contradição intrínseca ao movimento de neutralização do espaço, passando, primeiramente, pela menção ao deslocamento da incidência tributária para a base consumo, conforme prevê a matriz espaço-temporal, sob implementação. Em seguida, ponderam-se as pressões exercidas pela atual conjuntura, em prol dessa modalidade de apuração. Percebe-se, nesse curso, tratar-se tal mobilidade de uma ampliação da elasticidade do capital face aos consumidores, fazendo recair o ônus fiscal, mais pesadamente, sobre esses últimos. Ao final, chega-se aos fundamentos encobertos sob o manto da neutralidade econômica, em realidade, destinado a favorecer a reprodução do grande capital.

Ao deslocarem o ônus fiscal da produção para o consumo, os esforços de reforma sinalizam uma desoneração do capital produtivo em detrimento dos consumidores. Possibilita-se, assim, uma ampliação da mobilidade dos agentes envolvidos na produção, fazendo recair o peso tributário sobre os ombros daqueles com menores chances de locomoção, tais como as famílias e trabalhadores de baixa renda. A constituição desse arranjo

institucional, em privilégio da incidência fiscal no “destino”, assegura uma maior neutralidade do espaço sobre o qual se desdobram as operações tributáveis, haja vista não discriminar as mercadorias em razão da territorialidade da sua produção. Esse regime permite a operacionalização da imposição tributária sem distinção da origem da mercadoria, tenha sido ela produzida em qualquer região do país ou no exterior. Instaure-se então uma matriz espaço-temporal voltada às exigências de maior fluxo e mobilidade do capital produtivo, consolidando-se, dessa forma, um espaço de circulação e acumulação cada vez mais desincorporado. A neutralidade atribuída ao princípio do “destino” desponta, nesses termos, como um dos principais mecanismos de harmonização fiscal, evidenciando a influência dos desígnios de integração competitiva internacional sobre a composição das bases tributárias no país.

As transformações inerentes ao processo de reestruturação produtiva global ensejam a criação de valor agregado por meio de operações, por vezes, iniciadas num dado país, aprimoradas em outros e, ao final, concluídas em terceiros. Essa dinâmica amplia a volatilidade dos ativos – principalmente, financeiros – diluindo, relativamente, as fronteiras nacionais em face do chamado “fluxo planetário de capitais”. Tais mudanças impactam a composição das estratégias organizativas do capital, redefinindo os parâmetros de localização industrial e redistribuição da renda e emprego, em escala mundial. Em meio a esse panorama, os Estados passam então a adaptar seus sistemas tributários domésticos à nova realidade internacional, buscando equilibrar a arrecadação em um nível de receita compatível com as necessidades do setor público sem, no entanto, afetar a competitividade dos agentes, por razões tributárias. A integração aos mercados globais vai sendo condicionada, portanto, pela equalização entre esses dois postulados, ajustando-se os sistemas tributários domésticos conforme a articulação dessas duas dimensões. No âmbito do financiamento do setor público, comprimem-se a tributação dos fatores de maior mobilidade espacial e amplia-se a incidência sobre as bases tributárias mais fixas; no tocante ao fortalecimento da competitividade, engendra-se uma harmonização internacional das regras de tributação (AFONSO et al., 2006; SPÍNDOLA, 1998).

A formação de uniões econômicas e áreas de livre comércio vão demandando uma relativa remoção de algumas barreiras tributárias à livre circulação de mercadorias e serviços. As diferenças no tratamento tributário, causadas pela existência de vários territórios fiscais, fazem o princípio do “destino” emergir como uma alternativa direcionada à integração competitiva, em razão de eliminar as “distorções” causadas pela coexistência de práticas

tributárias distintas. A neutralidade assegurada por esse princípio coaduna-se com os imperativos de eficiência e competitividade do atual contexto. A implementação das reformas tributárias, nos países integrados, passa a ser guiada, portanto, segundo recomendações de atenuação do ônus fiscal sobre os fatores de produção, investimentos e exportações, assegurando-se, assim, a reprodução do fluxo mundial de capitais, sob condições favoráveis e padronizadas de mobilidade e competitividade (OLIVEIRA, 2009; PAZ, 2008; REZENDE, 1996; 2006).

As três propostas de uniformização do ICMS, guardadas as suas especificidades, prevêm a efetiva transposição da carga tributária para o local e momento final da cadeia produtiva, deslocando o ônus tributário para essa base de incidência.²⁶⁵ A adoção do princípio do destino visa ainda tornar o sistema tributário mais neutro quanto a questões específicas, como, por exemplo, a do crédito fiscal. Sendo o ICMS um tributo não cumulativo e, portanto, comportando a dedução (crédito) dos valores recolhidos nas operações anteriores, quaisquer empecilhos ao aproveitamento desses montantes afetam a neutralidade e eficiência do sistema. No caso particular das empresas exportadoras – cujos produtos vendidos para fora do país são isentos desse imposto –, o crédito decorrente da compra de insumos pode vir a ser subutilizado, ou, até, não utilizado, se o montante correspondente for superior aos débitos relativos às vendas realizadas no mercado interno.²⁶⁶ Isso se deve ao fato de, embora a Lei Complementar nº 87/1996, que regulamenta o imposto, ter previsto a possibilidade de transferência de créditos para terceiros, a subsequente Lei Complementar nº 102/2000 determinou só poderem tais créditos serem transacionados segundo as normas estabelecidas, individualmente, pelos estados-membros, os quais, por sua vez, impõem uma série de obstáculos à efetivação dessas operações.²⁶⁷ Isso se agrava quando o acúmulo de créditos envolve operações interestaduais, pois, nesse caso, por exemplo, o estado onde está localizada

²⁶⁵ As especificidades de cada uma das três propostas, quanto aos mecanismos a partir dos quais se operacionalizam o deslocamento da carga tributária para o momento e local do consumo, encontram-se descritos na página 171.

²⁶⁶ O acúmulo de créditos tributários acaba por afetar o potencial exportador das empresas brasileiras, pois se veem obrigadas a despenderem recursos, os quais poderiam ser investidos, além de, por outro lado, passarem a preferir vender maior parcela da sua produção para o mercado interno, a fim de aproveitarem os créditos fiscais de que dispõem (AFONSO et al., 2013).

²⁶⁷ As operações de transferência de crédito fiscal para terceiros, em regra, não é de interesse dos estados-membros, pois pode ensejar problemas fiscais como, por exemplo, a perda de receitas e o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Diante disso, os governos passam a alegar a ocorrência de fraudes no processo de transferência e a dificuldade operacional de se pagar os créditos em espécie (AFONSO et al., 2013).

a empresa exportadora terá de restituir créditos referentes a impostos cobrados por outras unidades da federação, quando da aquisição dos insumos.²⁶⁸

A imposição tributária na origem, para ser, efetivamente, neutra, carece de um avançado grau de harmonização fiscal interna. Como isso não ocorre no caso brasileiro, adota-se o regime misto, acompanhado do diferencial de alíquotas interestaduais, a fim de não prejudicar os estados, eminentemente, importadores. De outro ponto, ao se tentar instaurar um imposto, propriamente, incidente sobre o consumo, não se poderia conceber uma tributação na origem, haja vista cada estado-membro dever tributar sua própria economia e não o consumo realizado nos demais territórios (MORSCH, 2006). A incidência no destino vai então se mostrando mais afeita às exigências de não interferência tributária nas escolhas dos agentes, influenciando, o mínimo possível, a formação dos preços e os métodos como se operam os negócios. O princípio da neutralidade fiscal coloca-se, então, enquanto fundamento normativo a partir do qual, hierarquicamente, determinam-se outros princípios, como, por exemplo, o da não cumulatividade; seletividade; uniformidade geográfica e; liberdade de tráfego (CALIENDO, 2009; CNOSSEN, 1998). Irradiado sob o manto da eficiência fiscal, esse postulado insere-se, de modo cada vez mais forte, no núcleo de concepção das políticas tributárias, direcionando a projeção destas para atração de capital móvel e acentuando, por assim dizer, a ampliação dessa mobilidade (ZODROW, 2010).

Tal orientação, em prol do capital desincorporado, exerce influência direta na composição e deslocamento das bases tributárias. As pressões por harmonização fiscal nesse sentido manifestam-se, inicial e mais intensamente, nos mercados financeiros, haja vista ser o dinheiro a mercadoria com maior rapidez e facilidade de circulação. Sobre essa base, a composição do padrão internacional tende a desonerar os fluxos, ao máximo. Segundo as possibilidades aventadas por Vito Tanzi – ex-integrante do FMI e do Banco Mundial –, o aprofundamento da integração econômica internacional deveria ser empreendido por meio da redução da tributação sobre as aplicações, em seus lucros, juros e dividendos, recaindo, mais pesadamente sobre a renda familiar. No setor produtivo, mais especificamente, a desincorporação do capital se manifesta pela exigência da eliminação de assimetrias, mediante a priorização da base consumo. Já no âmbito da tributação sobre o trabalho, a baixa

²⁶⁸ A esse respeito, Afonso et al. (2013) exemplificam a hipótese de uma empresa de um estado-membro que adquire insumos de outro estado para produzir algo destinado à exportação, acumulando créditos tributários junto ao governo do seu estado. Isso implica dizer que esse estado teria de restituir créditos referentes a imposto cobrado por outra unidade da federação. Em outras palavras, configurar-se-ia uma restituição por valor não recebido. Nesse caso, a restituição de créditos em dinheiro implicaria na transferência de renda de uma unidade da federação para outra, provocando objeções por parte dos entes prejudicados.

mobilidade, principalmente, da mão de obra menos qualificada – ensejada pelas crescentes barreiras à imigração – fazem as demandas por harmonização serem substituídas, em grande parte, pelos postulados de desoneração (REZENDE, 2006). Harmonizar as estruturas tributárias significa então proteger os investimentos da incidência fiscal, transferindo o financiamento público para outras bases impositivas, evitando-se assim a evasão dos fatores de produção, principalmente, em escala internacional (HETTICH, 2000; OLIVEIRA, 2009; PICCIOTTO, 2007). Sem poder afetar, negativamente, a mobilidade dos diversos segmentos do capital, os traços gerais dos sistemas tributários vão priorizando a incidência sobre bases de menor mobilidade territorial, tais como a renda pessoal, o consumo e a folha de salários (OLIVEIRA, 2009; REZENDE, 2006).

Quanto ao ICMS, especificamente, pode-se dizer que a sua sistemática de apuração foi concebida num contexto em cuja economia nacional era, relativamente, fechada e a competição entre os estados-membros ensejava apenas o deslocamento da produção e emprego dentro do território nacional. Entretanto, após a emergência da reestruturação produtiva global, essa disputa acaba por exportar produção, bases tributárias e empregos para o exterior, haja vista a possibilidade de deslocamento de serviços auxiliares, produção de peças e componentes utilizados pela indústria. A partir desse cenário, reorientam-se os preceitos tributários proeminentes no paradigma anterior (Fordismo), concebidos num contexto de relativa baixa mobilidade do capital, no qual os sistemas se caracterizavam pela tributação do lucro auferido pelas empresas estrangeiras e pela redistribuição progressiva da renda. Como o impacto das decisões políticas sobre os agentes não está mais adstrito aos limites territoriais do país, o padrão tributário delineado sob os preceitos de harmonização competitiva denota uma tendência à ampliação da tributação sobre o valor adicionado no consumo, desonerando a renda das empresas. O processo de abertura econômica e integração aos blocos regionais, desencadeado na década de 1990, veio introduzindo a prerrogativa de redução da carga tributária sobre a renda do capital. As orientações estratégicas dessa nova conjuntura, submetidas aos imperativos de ajuste fiscal e geração de superávit primário, contribuíram para a deterioração da qualidade do sistema tributário brasileiro, quanto à sua função redistributiva (AFONSO et al., 2006; DAIN, 2006; OLIVEIRA, 2009; PAZ, 2008; REZENDE, 1996; 2006).

Nesse contexto, os impedimentos estruturais à tributação do capital móvel fazem as propostas de reforma tributária abrir mão das metas redistributivas, verificadas no paradigma anterior, fazendo recair a maior parte do ônus fiscal sobre as bases mais fixas. Segundo

Caliendo (2009), os principais efeitos da tributação sobre o consumo dependem da capacidade de os agentes realizarem escolhas econômicas e mudanças de comportamento (elasticidade). Assim sendo, no caso de a demanda possuir maior elasticidade que a oferta, a tributação sobre o consumo exercerá pouca influência na formação dos preços ao consumidor, incidindo o maior peso tributário sobre os produtores. Por outro lado, se a oferta possuir mais elasticidade do que a demanda, a carga da tributação sobre o consumo será deslocada para os ombros do consumidor. Desse modo, a parte que possuir menor flexibilidade para alterar o seu comportamento econômico (elasticidade) suportará a maior parte do peso tributário, incidente sobre as relações de produção e consumo.

Com base nisso, os intentos de reforma do sistema tributário nacional visam instituir uma matriz espaço-temporal favorecedora da mobilidade do capital. Os arranjos institucionais sugeridos pelas propostas de alteração legislativa destinam-se a deslocar a incidência tributária para o momento e local do consumo, dotando o capital de maior mobilidade e, portanto, de maior flexibilidade para alterar o seu comportamento econômico (elasticidade). Consuma-se, dessa forma, o projeto de fazer recair, mais pesadamente, o ônus tributário sobre os ombros dos consumidores, principalmente, aqueles de baixa mobilidade, em regra, representados pelos cidadãos mais pobres.

O aprofundamento das novas estratégias organizativas do grande capital – cada vez mais desincorporado e “deslocalizado” – vai então, pouco a pouco, inserindo preceitos de “boa qualidade” na composição do sistema tributário, reorientando sua configuração para longe dos compromissos redistributivos. A exaltação da competitividade e eficiência, enquanto princípios norteadores das reformas, elege a “neutralidade” como postulado maior da “boa técnica fiscal”, edificando arranjos institucionais, consoante a menor interferência possível nas escolhas dos agentes. A instauração dessa matriz espaço-temporal, embora se apresente escudada pelos discursos de não intervenção nas trocas econômicas, em realidade, destina-se a privilegiar alguns atores em detrimento de outros, a exemplo do grande capital em relação aos consumidores de baixa renda. Diante disso, percebido tal favorecimento, desnuda-se a ideia de efetiva neutralidade, atribuída a esses arquétipos.

A percepção da realidade histórico-concreta revela o quanto a “neutralidade fiscal” pode se mostrar, efetivamente, “não neutra” ao deslocar a base tributária para o tempo e o local do consumo. A materialidade institucional desse arranjo normativo manifesta a sua contradição intrínseca ao privilegiar o grande capital sob o manto da não interferência. Pois, embora essa orientação julgue não intervir na consecução das trocas econômicas, acaba, ao

final, por constituir-se num mecanismo tendente a derivar vantagens aos capitais, favorecendo as suas possibilidades de concentração e autodeterminação em face dos demais atores sociais. Assim sendo, a constatação de que as institucionalidades então edificadas destinam-se a intensificar a mobilidade do capital, penalizando os consumidores, socialmente mais vulneráveis, desmascara os discursos tecnicistas em prol da neutralidade tributária, evidenciando, desse modo, os seus desígnios em eclipsar os interesses de classe, imanentes a tais articulações.

As estratégias de desincorporação do capital, mediante a neutralização do espaço e intensificação dos fluxos econômicos, trazem implícitas a prerrogativa de conferir maior elasticidade a esses segmentos sociais, ampliando a sua margem de manobra e poder para determinar, sobretudo, a configuração institucional desses próprios espaços. Embora as teorias hegemônicas da economia do setor público preconizem a instituição de arranjos voltados, precipuamente, à garantia de condições equânimes de competição, a efetiva neutralidade desses arquétipos revela-se deveras enganosa, na medida em que os mecanismos de dominação e interesses de classe encontram-se inscritos no âmago da sua própria materialidade institucional.

A legitimação desses mecanismos encontra-se, intimamente, ligada às funções atribuídas ao ente público no contexto contemporâneo. O papel do Estado e, por conseguinte, os contornos da sua arquitetura institucional-tributária vão sendo constituídos mediante a correlação de forças entre a materialidade concreta da sua realidade objetiva e os esforços dos fazedores de políticas, em imprimir os pressupostos ideais individualistas das teorias hegemônicas. Os questionamentos acerca dos postulados inscritos nessa materialidade institucional conduzem à investigação dos fundamentos que alicerçam a própria concepção de Estado e os parâmetros de elaboração de políticas. O caminhar pelas contradições intrínsecas a essa questão segue então pela abordagem da tensão existente entre os imperativos de neutralidade fiscal e as demandas redistributivas, na composição do sistema tributário nacional.

4.3. CATEGORIA “ESTADO-NAÇÃO”

Enquanto fração de uma totalidade concreta, o processo de uniformização do ICMS manifesta, em sua materialidade, a dinâmica de funcionamento do seu todo. Os movimentos

de apropriação histórico-social do espaço, assim como de reestruturação produtiva global e de neutralização da superfície econômica, vão edificando uma institucionalidade destinada a garantir o sucesso das novas estratégias organizativas, ocultando os determinantes sociopolíticos, intrínsecos a essa matriz espaço-temporal. Os imperativos de eficiência e competitividade, circundantes ao debate das reformas tributárias, põem-se a blindar a consecução de tais projetos, face aos constrangimentos trazidos pelas questões redistributivas – ligadas à promoção da igualdade nos âmbitos social e regional –, relegando-as, em grande parte, à esfera do gasto público. Instituem-se, dessa forma, mecanismos de seleção, destinados a obscurecer os conflitos de classes e coalizões de forças, encarnados na edificação dessa materialidade. Excluem-se a ponderação desses elementos na redefinição das estruturas tributárias, sob o argumento de que as discussões sobre tais prerrogativas deveriam ser deslocadas, unicamente, para o âmbito das despesas públicas e das políticas sociais.

Em direção aos macrofundamentos inerentes a esse fenômeno, o presente desvelamento categorial segue o seu processo de totalização, problematizando os mecanismos legitimadores do Estado contemporâneo, no que tange à composição das suas bases tributárias. Tomando a uniformização do ICMS como um arranjo institucional capaz de dissolver algumas distorções do atual sistema, os idealizadores das reformas almejam a ampliação da participação relativa desse imposto no total da arrecadação, privilegiando, dessa forma, a incidência tributária sobre o valor adicionado, em detrimento de outras bases, consideradas ineficientes. A uniformização e eliminação de distorções fazem parte de um projeto destinado a sanear, largamente, a configuração tributária nacional, mediante a, já mencionada, desoneração da renda do capital, com redução da tributação direta sobre esse segmento. Ato contínuo, propõe-se a supressão das bases tributárias cumulativas²⁶⁹, estas representadas, em grande parte, pelos tributos incidentes sobre o faturamento. O objetivo último desses esforços é esterilizar o sistema tributário brasileiro, restringindo o seu padrão de arrecadação a poucas hipóteses de incidência, o que implica na paulatina transformação das modalidades tributárias cumulativas em bases fiscais referentes ao valor adicionado. A uniformização da legislação do ICMS caminha, então, no sentido de torná-lo um tributo a partir do qual se possa garantir uma expansão da tributação sobre o consumo, respeitando, ao mesmo tempo, o princípio da não cumulatividade.

²⁶⁹ O tributo considerado cumulativo é aquele que incide em duas ou mais etapas do processo produtivo, sem que na etapa posterior possa ser abatido o montante pago na etapa anterior. Como exemplos típicos desses tributos têm-se o PIS e a COFINS. Já os tributos não cumulativos são aqueles cujo montante pago nas etapas anteriores pode ser abatido do quanto devido nas etapas seguintes. Os maiores exemplos brasileiros são o ICMS e o IPI.

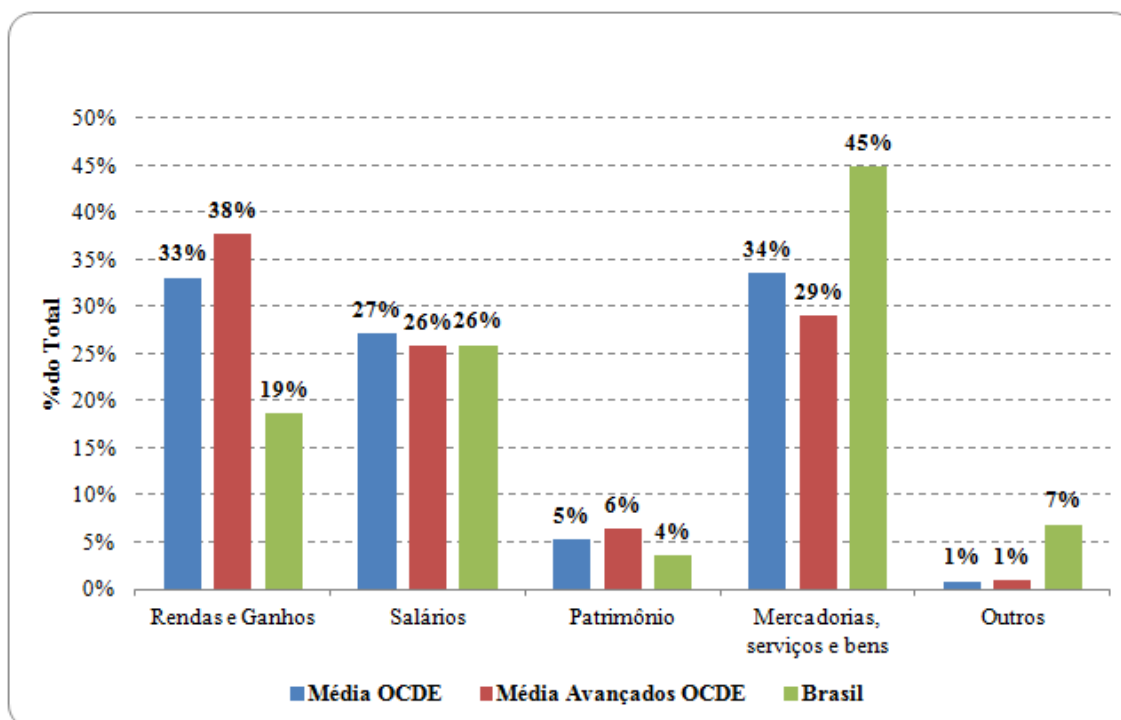
Partindo da discussão sobre a proporção dos tributos “diretos” e “indiretos” na composição da carga tributária nacional, a presente categoria estrutura-se por meio da concatenação de três binômios essenciais: o da “eficiência x equidade”; o da “eficiência x legitimidade” e; o do “econômico x extraeconômico”. O debate sobre a predominância de uma dada modalidade tributária – direta ou indireta – na estruturação do sistema impositivo conduz à exposição do *trade off* entre a “eficiência” e a “equidade” fiscal, no cerne da implementação das reformas. A moderação entre esses dois princípios, no âmbito da tributação, remete ao processo de redefinição dos mecanismos de atuação do Estado contemporâneo, nessa conjuntura. Se, sob a égide do paradigma anterior (Fordismo), o papel estatal de conter o desenrolar das contradições capitalistas era desempenhado mediante o equilíbrio entre as funções de “eficiência” e “legitimidade”, pode-se dizer que o advento da reestruturação produtiva global apenas requalificou esses mecanismos de atuação, inserindo novas matrizes na rearticulação entre o “econômico” e o “extraeconômico”. Por meio dessas polaridades, a análise aqui proposta dedica-se, primeiramente, ao debate acerca da composição das bases tributárias, consideradas mais justas para o sistema arrecadatório nacional; seguida, num segundo momento, da discussão sobre os fundamentos legitimadores do Estado capitalista e a composição da sua materialidade institucional; para, ao final, desembocar na problematização das novas formas de interação entre o “econômico” e o “extraeconômico”, em ocultação dos determinantes sociopolíticos, inerentes ao arranjo institucional-tributário, sob implementação.

Na definição do sistema tributário nacional, os chamados “tributos diretos” – incidentes, diretamente, sobre a renda e o patrimônio – tendem a ser considerados mais “progressivos”, do ponto de vista normativo, por não serem passíveis de transferência a terceiros e possibilitarem uma progressão da alíquota em função da base de cálculo. Teoricamente, os tributos diretos podem ser mais utilizados enquanto instrumento de políticas redistributivas de renda, estipulando a proporção do ônus tributário conforme a capacidade contributiva de cada agente. Já os “tributos indiretos”, por sua vez – incidentes sobre a produção e o consumo de bens e serviços –, além de poderem ser transferidos a terceiros, não permitem a exata identificação da capacidade contributiva do sujeito passivo. Por essa razão, embora em tal modalidade tributária possa ser estabelecida mediante o regime de alíquotas seletivas – com menor incidência sobre produtos e bens essenciais – a sua imposição é tida, em regra, com “regressiva”, por onerar, proporcionalmente, mais as classes menos favorecidas. Com base nisso, por muitos anos as orientações preponderantes dos especialistas

em finanças públicas apontavam para uma gradual substituição dos impostos indiretos pelos diretos, pois, estes últimos – em razão de não interferirem nas decisões relativas à formação dos preços nos mercados de bens e serviços – eram vistos como, economicamente, “eficientes”, além de contribuírem para a “legitimidade” da imposição fiscal estatal, por permitirem a aplicação do princípio da capacidade contributiva e a visualização mais detalhada do ônus tributário (OLIVEIRA, 2009; REZENDE, 2006).

Entretanto, com o advento da reestruturação produtiva global e a necessidade de concentração da arrecadação sobre as bases tributárias de menor mobilidade espacial, o imposto sobre o valor adicionado (indireto) passou a figurar como uma das principais modalidades tributárias sugeridas pelos especialistas, haja vista conciliar os ideais de neutralidade e não cumulatividade com as exigências de integração e neutralização dos espaços econômicos. Nesse panorama, os países mais avançados, por já gozarem, em média, de um maior nível de igualdade social e estarem mais preparados para suportar as pressões competitivas, conseguiram sustentar certo patamar de equidade fiscal, garantindo um bom percentual de arrecadação via tributos diretos. No caso brasileiro, ao contrário, esse quadro apenas se agravou. A esse respeito, vale observar o Gráfico 3, que revela o quão ampla é a tributação indireta no Brasil, em relação aos demais países da OCDE, principalmente, se comparado àqueles de economia mais avançada. As “mercadorias, serviços e bens” compõem uma base de incidência bastante significativa no total da carga tributária nacional, acompanhada, por outro lado, de uma baixa tributação da renda.

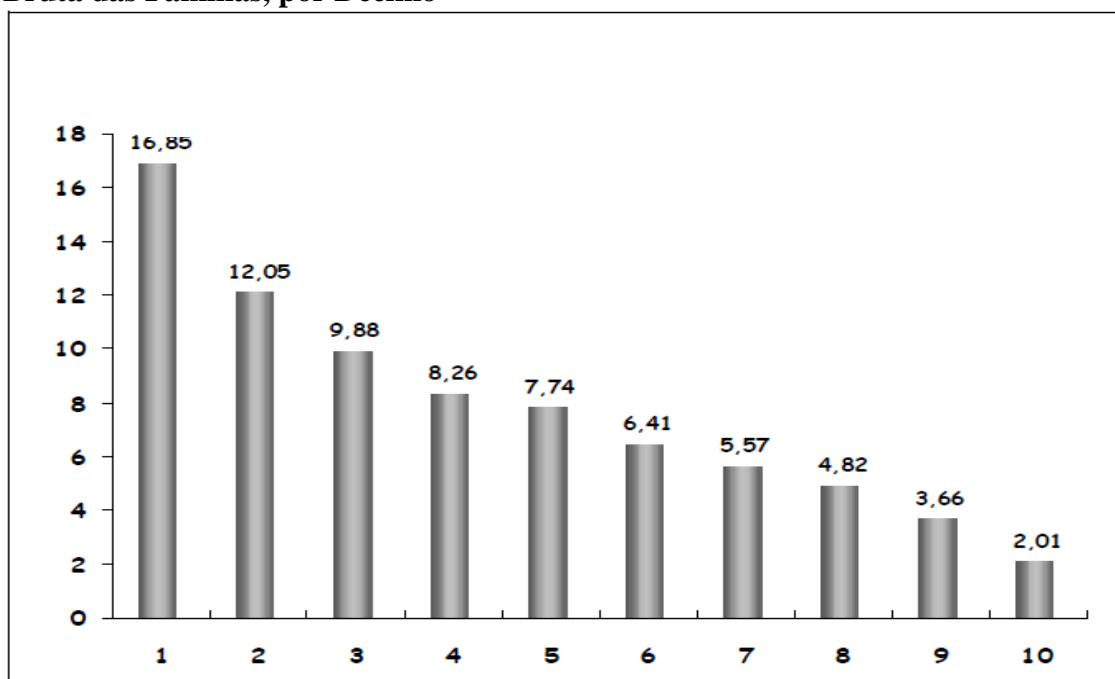
Gráfico 3 - Participação das Bases de Incidência no Total da Carga Tributária – 2010



Fonte: Afonso et al. (2013).

Enquanto na média dos países avançados da OCDE a tributação sobre “rendas e ganhos” chega a 38%, no Brasil, esse patamar não passa da metade, 19%. Valendo mencionar, destarte, o fato de o país já apresentar, previamente, uma má distribuição de renda, tornando a base sobre o consumo ainda mais regressiva. A esse respeito, o Gráfico 4 evidencia a regressividade existente na cobrança dos tributos indiretos no Brasil. Os dados provêm do estudo realizado por Afonso et al. (2004), ao mensurarem a participação do ICMS na renda bruta das famílias. Os itens de consumo selecionados para a pesquisa foram: a alimentação no domicílio, vestuário e medicamentos.

Gráfico 4 - Participação dos Tributos Indiretos (sobre Produtos Seleccionados) na Renda Bruta das Famílias, por Décimo



Fonte: Afonso et al. (2004).

A tributação indireta mostra-se regressiva, na medida em que incide sobre “mercadorias, serviços e bens”, pois as classes sociais mais baixas se vêem obrigadas a despende, proporcionalmente, maior parte da sua renda na aquisição de produtos destinados ao seu sustento, enquanto os mais abastados, por outro lado, dispõem de mais condições para poupar parte da renda auferida.

Apesar dessas demonstrações, o alcance das metas redistributivas, constantes no paradigma anterior, parece cada dia mais complicado, haja vista as dificuldades em se tributar a renda sem afugentar os capitais e investimentos. Sob essa perspectiva, pode-se dizer que o padrão tributário do novo milênio – edificado sob a égide das pressões competitivas por harmonização – traz efeitos negativos sobre o princípio da equidade tributária, subjugando a noção de justiça fiscal aos ideais de neutralidade eficiente (AFONSO et al., 2006; DAIN, 2006). Concebendo-se o sistema tributário como resultado de um processo histórico, permeado por forças políticas, econômicas e sociais, não se poderia definir *a priori* a composição de uma carga tributária “ideal”, no que tange ao equilíbrio entre tributos diretos e indiretos. As dificuldades das teorias hegemônicas das finanças públicas em conciliar os objetivos da equidade com os da neutralidade eficiente conduzem à discussão sobre o efetivo papel do Estado nesse processo (OLIVEIRA, 2009).

Com o advento da reestruturação produtiva global, os imperativos de competitividade acabaram por legitimar os privilégios tributários ao capital, livrando a política tributária dos incômodos *trade offs* que a limitavam. A dissolução dos compromissos redistributivos, sob o argumento de uma, inevitável, harmonização competitiva, trouxe, em realidade, o intento de ofuscar a natureza de alguns dos conflitos intrínsecos a essa questão. A coalizão de forças em torno do sistema tributário é, de fato, permeada pela luta entre as classes e suas frações, manifestando seus principais pontos de confronto, precipuamente, nos momentos políticos de elaboração legislativa. Em ocultação desses determinantes, é, justamente, nessas ocasiões que as noções de justiça fiscal e equidade tributária vão cedendo lugar aos discursos e alegações tecnicistas, muitas vezes, direcionados a obscurecer as dimensões sociopolíticas dos arranjos propostos. Nesse sentido, a garantia de eficiência e neutralidade das trocas mercantis desponta como estandarte da integração competitiva, reorientando os parâmetros da “boa técnica fiscal” sob a égide do novo papel do Estado, responsável, agora, pela promoção da competitividade do seu espaço econômico, em meio ao atual estágio de correlação das forças produtivas (OLIVEIRA, 2009; PICCIOTTO, 2007).

Para uma compreensão mais apurada das funções desempenhadas pelo ente público e, seguidamente, das suas respectivas manifestações na armação institucional-tributária, importa, primeiramente, recorrer a alguns clássicos da modernidade²⁷⁰, para então perceber alguns determinantes do processo de uniformização do ICMS. Procura-se, com base nisso, compreender tal fenômeno, para além da sua dimensão “racional-mercantil-maximizadora”, identificando o condicionamento sociopolítico intrínseco à ideia de neutralidade, difundida por essa racionalidade. Segue-se, portanto, uma breve explanação acerca das funções e mecanismos de legitimação do Estado capitalista, com o fito de subsidiar a abordagem da, então proposta, institucionalidade tributária na contemporaneidade, evidenciado a

²⁷⁰ Embora acusado de obsolescência por alguns críticos – principalmente em razão de conservar o “Estado-Nação” ainda enquanto principal escala analítica para compreender as matrizes espaço-temporais da acumulação de capital – Nicos Poulantzas atravessou diversas mudanças na sua trajetória intelectual, percebendo, em alguma medida, as transformações impostas pela internacionalização do capital (MOTTA, 2009), conforme se percebe do primeiro capítulo da sua obra *Las clases sociales en el capitalismo actual*, escrita em 1974. Conquanto sofra as limitações do contexto histórico em que foi elaborada, a obra de Poulantzas – especialmente o seu último livro, *Estado, poder y socialismo*, escrito em 1978 – deve ser lida enquanto um clássico da modernidade, uma vez que apresenta questões e fornece respostas, as quais, embora não possam ser mais consideradas totalmente adequadas, subsidiam e orientam as análises estratégico-relacionais do Estado na direção correta, na medida em que permite a re-disposição e reformulação dos seus conceitos diante de novos problemas de avaliação (JESSOP, 2009). Assim como no caso do trabalho de Poulantzas, as teorizações de Claus Offe – embora também estejam marcadas pelos horizontes do momento político da sua constituição – oferecem subsídios para uma análise histórico-concreta das contradições estruturais básicas e dilemas estratégicos constantes na relação do capital, uma vez que as interfaces entre o Estado, o mercado e a sociedade civil serão sempre problemáticas (JESSOP, 2008).

interdependência constitutiva entre o econômico e o político na delimitação das suas estruturas.

A dissimulação da neutralidade do aparato estatal, frente à concreticidade dos conflitos sociais, fundamenta-se, em geral, na aparente dissociação entre o econômico e o político, no âmago da sua composição (HARVEY, 2007). A conveniência teórica das concepções que pregam uma exterioridade entre o econômico e o político ignora o fato de o Estado ser constituído no núcleo das relações de produção, possuindo, desde já, um papel próprio na constituição dessas mesmas relações. Cumpre mencionar, destarte, que a separação relativa instaurada pelas relações de produção, entre elas mesmas e o Estado capitalista, é o fundamento da armação organizativa sob a qual aquele garante a sua reprodução oculta, introduzindo “pela porta traseira” as relações político-ideológicas e, ao mesmo tempo, assegurando a “pureza” original de autoengendramento dessas relações. A presença de cada Estado deriva, portanto, especificamente, de cada modo de produção, posto restar na sua própria realização constitutiva o papel de concentrar, condensar, materializar e encarnar as relações político-ideológicas nas relações de produção e na sua reprodução. Essa separação relativa entre o Estado e a economia consiste, em verdade, numa forma específica da presença do próprio Estado nas relações de produção capitalistas, edificando, dessa forma, o embasamento primeiro da sua materialidade institucional e, por conseguinte, revelando um dos aspectos primordiais para a análise da sua dinâmica de funcionamento (POULANTZAS, 1980).

Com base nisso, a maximização das oportunidades de troca entre atores individuais constitui-se, então, numa sanção ao interesse geral de todas as classes sobre a base das relações capitalistas. A partir daí, a orientação das políticas públicas passa a girar em torno de cânones como, por exemplo, a abertura de novos mercados e a proteção da economia doméstica frente a competidores externos, ou seja, as ações estatais são elaboradas em meio a uma preocupação com a preservação da forma mercantil de valor, por meio de estratégias que se manifestam no seu aparato institucional sob a forma de mecanismos autocorretores de mercado, ou ainda, de medidas de proteção de valores, mediante subsídios²⁷¹ (OFFE, 1990).

A efetiva realização das investidas estatais em prol da conservação e da universalização dessa forma mercantil requer, por outro lado, a edificação de arranjos

²⁷¹ Essas medidas se desdobram, para além de regulações e incentivos financeiros, em uma categoria ampla de investimentos em infraestrutura pública, dirigida a contribuir com determinadas parcelas de proprietários de mercadorias – seja capital ou trabalho –, mediante a constituição de serviços como escolas, transportes, plantas energéticas, ou medidas de desenvolvimento urbano e regional (OFFE, 1990).

organizativos cujo modo de funcionamento seja não mercantil, pois a tendência autodestrutiva, própria do padrão de acumulação delineado nas relações de produção capitalistas, demanda a constituição de mecanismos de regulação e estabilização (por exemplo: medidas e leis), capazes de garantir a sobrevivência econômica dos competidores em atuação no mercado. Tal estratégia pressupõe, portanto, a consolidação de “formas de produção” estatalmente organizadas sob um caráter “extraeconômico”, aptas a constituírem um equilíbrio intrinsecamente instável, enquanto aparatos destinados a conterem as disfunções inerentes à própria dinâmica de funcionamento da forma mercantil de valor, contribuindo, assim, ao mesmo tempo, para a sua universalização.²⁷² Os intentos de estabilização e universalização dessa dinâmica, por meio de processos políticos e administrativos, desencadeiam uma série de contradições estruturais específicas, produzindo tais focos de conflitos e de lutas no cerne da elaboração das políticas públicas. Se essas políticas, por um lado, têm a função de consolidar as relações de produção e ampliar as relações de troca, por outro, trazem, também, a tarefa de amenizar a continuidade dessas relações. Por conseguinte, ao passo em que as medidas “extraeconômicas” (não mercantis) fazem-se eficazes, acabam por empreender esforços em direção ao que se pode chamar de “desmercantilização administrativa”, gravando, assim, os proprietários do capital e desencadeando o paradoxal efeito de amenizar a eficácia das políticas estatais em seu aspecto de universalização da forma mercantil (OFFE, 1990).

Em sendo o Estado concebido – tanto por marxistas como por liberais – enquanto o principal arquétipo institucional dotado da função de superar as contradições da sociedade capitalista avançada, a investigação da dicotomia entre “legitimidade” e “eficiência”, no cerne das suas estruturas²⁷³, emerge como um percurso de possível contribuição para a controvérsia analítica existente em torno da elaboração das políticas públicas. O impulso de universalização da forma mercantil – ainda que se valendo, também, de formas não mercantis – faz uso da pretensa equalização da dicotomia “eficiência” *versus* “legitimidade” para conter o desenrolar das suas contradições²⁷⁴. Contudo, isso não se dá, pura e simplesmente, pelo

²⁷² Pode-se dizer que, sob esse aspecto, as autoridades políticas servem ao mercado por meio de medidas voltadas para a suspensão das próprias relações de mercado (OFFE, 1990).

²⁷³ No desenrolar dessa dicotomia, as funções de “legitimação” estariam mais relacionadas à expansão dos serviços sociais e investimentos em infraestrutura, enquanto as de “eficiência”, voltadas para a organização em prol do alcance de metas explícitas, inclinadas à universalização da forma mercantil (OFFE, 1990).

²⁷⁴ Na medida em que Offe (1974) aborda os mecanismos seletivos, O’Connor (1977) examina o papel direto e indireto do Estado no processo de acumulação a partir da dicotomia entre as funções de “acumulação” e “legitimação”, concebendo as atividades estatais, para além de uma resposta externa à dinâmica de acumulação, intrínsecas a tal processo.

resultado do antagonismo entre as forças oriundas dessas funções distintas no cerne da máquina pública. Para além de um mero e exclusivo interesse de classe ou fração – delineado pelo instrumentalismo²⁷⁵ –, em realidade, os mecanismos voltados para a perpetuação das relações de produção e sua reprodução expressam-se por meio de estratégias legislativas e administrativas incrustadas no próprio aparato institucional do Estado, as quais inscrevem meios de “seletividade” nas suas articulações internas e organização das estruturas formais de conservação. Essas “seletividades estratégicas” vão, ao longo do tempo, institucionalizando as regras operativas de exclusão, mediante a composição de arranjos, os quais trazem, intrinsecamente, a definição do que poderia ser considerado como efetivamente necessário, ou não, na elaboração das políticas públicas, conservando, dessa forma, os elementos essenciais à reprodução do sistema de acumulação (OFFE, 1974).²⁷⁶

Os traços fundamentais da arquitetura estatal vão sendo compostos, então, por mecanismos de “seletividade” intrínsecos à sua própria materialidade institucional, os quais, por meio de regras operativas de seleção²⁷⁷, põem-se a atualizar uma única seção ou área de resultados possíveis, produzindo uma certa uniformização ou consistência dos eventos. Materializa-se, assim, uma espécie de filtro sistêmico que dá aos processos político-administrativos um interesse específico em direção à reprodução do sistema de acumulação, delineando os objetivos estratégicos das políticas públicas em conformidade com um padrão de racionalidade garantidor de um escopo restrito de possibilidades. A inclinação à perpetuação das relações de produção manifesta-se, desse modo, por meio dos próprios dispositivos de seleção ancorados na estrutura interna do Estado capitalista (OFFE, 1974).

²⁷⁵ A perspectiva estratégico-relacional se opõe às concepções instrumentalistas de Estado, presentes no marxismo – as quais têm na figura de Ralph Miliband (1988) o seu principal expoente –, arguindo não poder o ente público ser concebido enquanto mero instrumento de dominação da classe capitalista, pois as próprias contradições internas do Estado obstaculizam o desenvolvimento de uma política efetiva em função de interesses capitalistas em totalidade. O Estado não poderia ser visto como simples reflexo das relações econômicas de produção ou como ente capaz de intervir nessas relações como um ser externo a elas. Não se poderia falar, portanto, numa separação entre o econômico e o político, uma vez que é o próprio modo de produção – enquanto unidade de determinações econômicas, políticas e ideológicas – que determina a articulação entre o econômico e o político. A separação existente seria, então, uma separação “relativa” entre essas duas instâncias, constitutivamente condicionadas.

²⁷⁶ Os mecanismos de exclusão, sob os quais se manifestam as seletividades estratégicas, aparecem de três principais formas: a) “socioestrutural”, consubstanciada nas precondições dos sistemas políticos, delineadas pelo estabelecimento de categorias que podem, ou não, ocorrer, sejam elas baseadas em premissas históricas, estruturalmente inseridas no sistema social, ou postas nas instituições políticas por meio de estatutos legalmente codificados; b) “acidental”, composta por elementos contingentes, os quais escapam às previsões de regras legislativas e, ao mesmo tempo, afetam a constituição das estruturas institucionalizadas; e c) “sistemático”, como uma forma intermediária entre as duas anteriores, oscilando entre o nível histórico estrutural e as contingências ocorrentes no plano das microestruturas sociais na determinação do sistema político (OFFE, 1974).

²⁷⁷ Segundo Offe (1974), os mecanismos de seleção ancorados nas instituições podem ser analiticamente identificados no sistema político sob quatro níveis: o estrutural; o ideológico; o processual e o repressivo.

Exemplo disso é a impossibilidade de promover-se uma reforma tributária ampla e estrutural de uma única vez. A própria composição do arranjo federativo e da atual estrutura político-administrativa inviabiliza a aprovação de alterações estruturais a partir de um esforço único. A multiplicidade de interesses envolvidos, assim como as próprias seletividades estratégicas – já sedimentadas na materialidade institucional do Estado – impedem a realização de manobras mais significativas, sem afetar as coalizões de força, presentes no seu aparato.

As orientações do governo se vêem, a partir daí, obrigadas a direcionar o processo de reconstituição do sistema tributário nacional, mediante o fracionamento das pretensões de reforma, sob pena de não se conseguir implementá-la, tal como verificado na história recente do país. No caso das propostas de uniformização do ICMS, percebe-se que a terceira tentativa de reforma apresenta um escopo mais reduzido, em relação às primeiras, sugerindo, essencialmente, a uniformização das alíquotas interestaduais, abdicando, portanto, de propor a instituição de um novo tributo sobre o valor adicionado ou a alteração da respectiva competência tributária. Ao se conceber o dito processo de uniformização enquanto fração de um projeto destinado a ampliar a participação relativa da tributação sobre o valor adicionado, as seletividades já encarnadas no aparato institucional do Estado manifestam-se de modo a restringir o escopo de possibilidades dessa alteração. Ainda que voltadas para a desoneração tributária, em privilégio das frações hegemônicas do capital, a relativa autonomia do Estado impõe regras de seleção a essas transformações, observando interesses específicos, estabelecidos num contexto anterior, tais como, por exemplo: a manutenção dos benefícios, ilegalmente, concedidos às empresas, por ocasião da guerra fiscal; a questão regional e a barganha dos entes federativos; as limitações constitucionais ao poder de tributar e; as necessidades de financiamento do setor público, nos diversos níveis federativos.

Essas seletividades, hoje encontradas em sede de reestruturação do aparato institucional tributário, foram inseridas mediante um esforço anterior de promoção da “eficiência” – universalização da forma mercantil –, ainda que, em alguns casos, sob a forma de mecanismos extraeconômicos (“legitimidade”). Assim sendo, o intento de reestruturar a composição das bases tributárias, mediante a ampliação da incidência dos tributos indiretos (regressivos) no quadro da arrecadação total, vai sendo gestado, pouco a pouco, por meio da construção do relativo consenso em torno do princípio da competitividade e, com isso, das necessidades de desoneração tributária do capital. Conforme se pode ver, se, de um lado, as seletividades estratégicas, incrustadas na materialidade institucional do Estado, obrigam esse processo a passar pelo crivo da questão regional e das necessidades de financiamento do setor

público – buscando legitimar a separação relativa entre o econômico e o político –, por outro, permite a inserção de novos axiomas – como, por exemplo, o da competitividade entre os espaços econômicos –, enquanto parâmetros de redefinição dos mecanismos adaptativos de regulação, prevendo a preponderância da tributação sobre o valor adicionado (indireta), em detrimento da incidência sobre a renda do capital.

A proeminência dos imperativos de competitividade e o, conseqüente, arrefecimento do *trade off* entre a “eficiência” e a “equidade” tributária reposicionam os parâmetros de equilíbrio entre os percentuais de tributação direta e indireta, na composição da carga nacional. Esse movimento evidencia, por assim dizer, uma requalificação dos mecanismos de regulação do Estado capitalista, antes baseados, precipuamente, na ponderação das funções de “eficiência” e “legitimidade”. Embora tais funções ainda permaneçam, claramente, presentes na composição das estruturas públicas, a proeminência das novas estratégias organizativas – marcadas pelo fim da oposição entre Estado e mercado – acaba por reconfigurar as matrizes espaço-temporais sob as quais se dão as contradições capitalistas, influenciando, por conseguinte, a rearticulação dos seus mecanismos de contenção. A constatação da coexistência de “falhas de Estado” e “falhas de mercado” – desembocando na constituição de arranjos institucionais estabilizadores, difundidos pela *New Institutional Economics* – traz a necessidade de se identificar quais as novas correlações estabelecidas entre o “econômico” e o “extraeconômico” na edificação dessa nova materialidade, principalmente, no que tange à discussão e implementação das propostas de reforma tributária.

Para a percepção dessa rearticulação, vale observar que a identificação das regras de seleção no sistema político pauta-se, primeiramente, numa “seletividade geral” inscrita na materialidade institucional das suas instituições, as quais, por seu turno, nem sempre apresentam uma correspondência sistemática com interesses de classe específicos, haja vista o fato de as próprias contradições internas do Estado impedirem o desenvolvimento de uma política efetiva em função de todas as frações do capital.²⁷⁸ Isso se dá em razão de, ao longo do tempo, **as necessidades do sistema de acumulação apontarem para a construção de mecanismos seletivos, os quais carecem, cada vez menos, de um manejo direto²⁷⁹ pelas classes ou frações dominantes** (OFFE, 1974; GOLD et al., 1985). A estratégia de

²⁷⁸ Offe (1974) aponta que os caracteres de classe presentes na governança política afiguram-se em estrutural cumplicidade com os interesses do capital em sua totalidade, não sendo possível, entretanto, a construção de uma teoria voltada para a objetivação das funções estatais em face da especificidade dos interesses de cada fração do capital.

²⁷⁹ A desnecessidade de um manejo direto pelas classes ou frações hegemônicas virá desembocar nos arranjos organizativos difundidos pela Nova Economia Institucional.

acumulação volta-se, dessa forma, para a resolução de conflitos entre as necessidades das frações do capital, por meio da constituição de um “interesse econômico geral”, baseando, taticamente, a sua dinâmica de funcionamento num compromisso institucionalizado entre forças sociais opostas para coordenar suas atividades entre as distintas ordens institucionais²⁸⁰, privilegiando determinados interesses, identidades e horizontes espaço-temporais e, ao mesmo tempo, marginalizando outros. Nesse sentido, o poder do Estado pode ser percebido como o reflexo do equilíbrio das forças predominantes, mediado pelo próprio aparato estatal com suas seletividades estratégicas estruturalmente inscritas. A arquitetura do ente público delinea-se, destarte, enquanto um conjunto relativamente unificado de instituições, organizações e forças sociais, assim como de atividades socialmente incrustadas, reguladas e estrategicamente seletivas. Essas seletividades seriam, nesse contexto, a forma pela qual o Estado imprime um impacto específico e diferenciado sobre a capacidade das distintas forças políticas perseguirem seus interesses e implementarem estratégias particulares em meio a contextos espaço-temporais distintos (JESSOP, 2008).

Nessa conjuntura, o condicionamento recíproco entre as esferas, “econômica” e “extraeconômica”, dá-se em razão de a acumulação de capital converter-se num princípio organizativo predominante dentro da economia em sentido estrito, a ponto de conseguir influenciar, significativamente, a natureza geral do funcionamento da sociedade, caminhando em direção à sua propagação enquanto princípio dominante da organização social. Afigura-se, então, o que se pode denominar de “domínio ecológico”, compreendido como a capacidade estrutural e estratégica de um determinado sistema de imprimir a sua lógica de funcionamento ao engenho de outros sistemas, exercendo, assim, uma predominância por meio dos padrões de racionalidade inseridos na sua dinâmica operativa.²⁸¹ A partir do estatuto marxiano de percepção do real enquanto uma totalidade concreta, composta pela síntese complexa de múltiplas determinações, a análise da conformação assumida pelo Estado e pelas políticas públicas deve considerar as tendências e as contratendências envolvidas no acoplamento estrutural das transformações econômicas e políticas na qual estão envoltos (JESSOP, 2000a; 2008).

²⁸⁰ As estratégias de acumulação formam-se em escalas bem diferentes, podendo variar desde as unidades de uma empresa até a formação de um bloco nacional ou supranacional (JESSOP, 2008).

²⁸¹ Jessop (2000a; 2008) adverte não se tratar o “domínio ecológico” de uma abordagem voltada para a consideração de que a lógica de acumulação do capital determine todos os aspectos das formações sociais. Em verdade, trata-se de mencionar que o desenrolar desse processo de acumulação pode interferir em outras ordens institucionais com maior força do que essas outras ordens podem interferir nele.

Essa crescente dominação ecológica, acompanhada do aumento da competitividade entre os espaços de acumulação, tem conduzido à redefinição essencial do econômico sobre o extraeconômico em razão dos avanços do primeiro sobre o segundo, evidenciando, assim, a predominância das funções econômicas dentro do aparato estatal. A redefinição dos limites entre essas duas esferas traz a incorporação do extraeconômico pelo processo de valorização do capital, consolidando o domínio da acumulação enquanto princípio de socialização e generalizando as normas liberais de competitividade entre os gestores públicos. Tal impulso contribui para o desenho dos arranjos institucionais segundo orientações econômicas inscritas numa forma de governança constituída sob a lógica da acumulação de capital, a qual, concretamente, oferece essa nova conformação institucional como um novo lugar de encontro entre as lógicas advindas do mercado e do não mercado em seu equilíbrio contraditório. A arquitetura organizativa sob a qual se dá esse processo mostra-se condicionada, então, pelas suas seletividades estratégicas, estruturalmente implícitas, as quais se direcionam para o apoio a determinados resultados em detrimento de outros. Nesse panorama, **a figura do Estado assume o destacado papel de constituir arranjos organizativos capazes de proporcionar as condições de auto-organização que permitam a compensação das “falhas”, tanto de mercado como de Estado, consoante às exigências do padrão de acumulação historicamente constituído** (JESSOP, 2000a; 2008; 2010).

Importa mencionar, diante disso, que as condições de êxito dos arranjos fundamentados nessa racionalidade mostram-se tão complicadas como aquelas presentes nas ordens do mercado ou da intervenção estatal, uma vez que tais disposições se propõem a meramente estabilizar as expectativas cognitivas e normativas dos atores, promovendo uma “visão de mundo” comum, mediante a idealização de soluções adequadas a problemas sequenciais.²⁸² Trata-se, portanto, de estabelecer bases seguras de coordenação dentro das suas seletividades estratégicas estruturalmente incrustadas. Essa nova conformação, sob a qual se afigura o Estado contemporâneo, pode ser considerada como uma condensação estrategicamente seletiva, determinada pelo equilíbrio mutante das forças políticas, o qual vem desempenhando um papel de fundamental importância na constituição material e discursiva da economia globalizada²⁸³. Tal processo de propagação de uma “nova economia”,

²⁸² Refere-se aqui, em outras palavras, aos arranjos institucionais organizativos defendidos pela Nova Economia Institucional.

²⁸³ É nesse contexto que se delinea a figura do “Estado competitivo”, dedicada à promoção de condições econômicas e extraeconômicas, tidas como adequadas para fazer progredir seu espaço econômico e, a partir disso, projetar seu poder para além das suas fronteiras políticas, constituindo espaços transfronteiriços de acumulação (JESSOP, 2008).

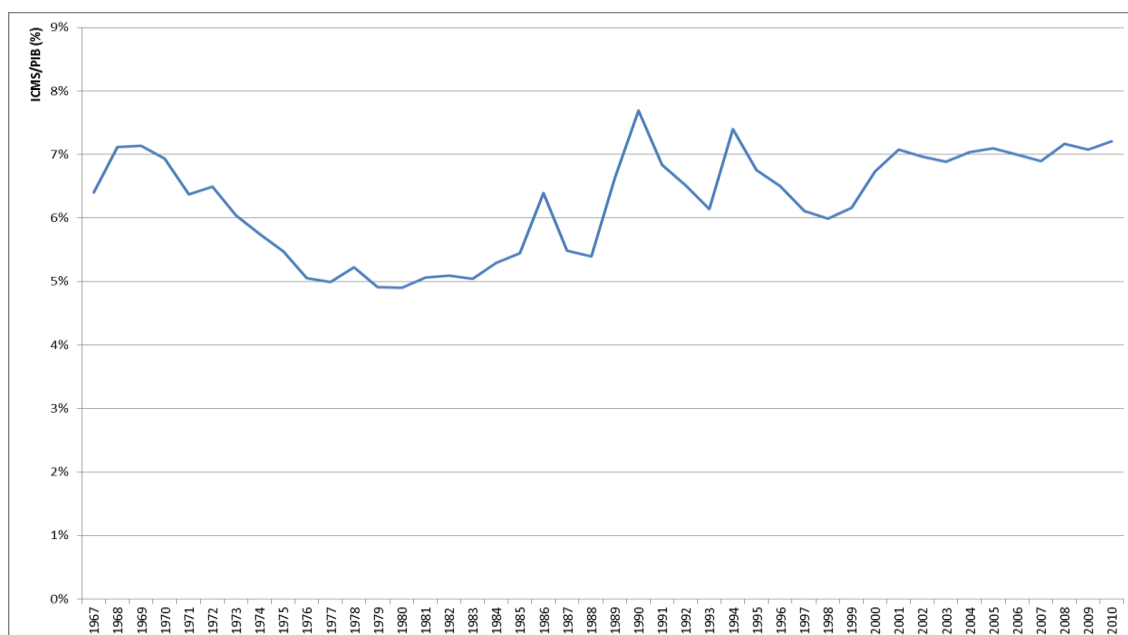
flexível e globalizadora, não suspende as condições, dilemas e conflitos do capitalismo. Na realidade, o seu engendramento desencadeia uma expansão da lógica da competitividade econômica em face de fatores, anteriormente, considerados extraeconômicos, num movimento que apenas tende a ampliar o raio dessas contradições, inserindo-as, mais incisivamente, nas relações sociais em geral (JESSOP, 2002; 2008; 2010).

O exame dessa rearticulação entre o econômico e o extra econômico manifesta a real inclinação das teorias hegemônicas da economia do setor público, ao idealizarem o papel do Estado, revelando a efetiva pretensão dos seus pressupostos ontológicos individualistas. A aspiração da *Public Choice Theory* em fazer figurar o Estado enquanto ente neutro e imparcial, situado acima dos conflitos sociais, destina-se a eclipsar a concreta determinação do seu aparato. A própria atenuação das ortodoxias pela *New Institutional Economics*, ao incorporar as instituições ao sistema econômico e rever os postulados de racionalidade, traduz-se, em realidade, na colonização dessa mesma lógica organizativa, em face de esferas tidas com extraeconômicas da sociedade, como, por exemplo, a implementação da redistribuição social e regional da renda. A redefinição dos pressupostos de legitimação estatal, mediante a edificação de arranjos institucionais “neutros”, mascara a expansão do domínio ecológico (econômico) sobre os demais espaços de sociabilidade. Pois, na medida em que se propõe a dissolver a dicotomia entre Estado e mercado, torna mais propícia a generalização da racionalidade mercantil maximizadora na composição das seletividades estratégicas e determinações finalísticas das políticas públicas.

Sob essa égide, os discursos de implementação das aludidas reformas tributárias ancoram seus fundamentos na peremptória promoção da competitividade econômica, buscando, a partir daí, legitimar a instauração de uma nova configuração tributária, ainda que, de natureza mais “regressiva” e, pretensamente, desobrigada para com as questões sociopolíticas, ligadas à redistribuição. As seletividades estratégicas que induzem ao fracionamento do projeto hegemônico de alargamento da tributação indireta – do qual fazem parte a uniformização do ICMS e suas prerrogativas de eliminação das distorções –, posicionam-se no sentido de privilegiar a desoneração tributária do capital, obstando as possibilidades de uma institucionalidade tributária mais equânime. É a partir daí que os novos dilemas estratégicos do capitalismo esboçam um aprofundamento do “domínio ecológico”, no sentido induzir os próprios mecanismos de legitimação discursiva a municiarem-se de prerrogativas, eminentemente, econômicas, no debate das reformas, tais como, por exemplo, as de neutralidade eficiente e harmonização competitiva.

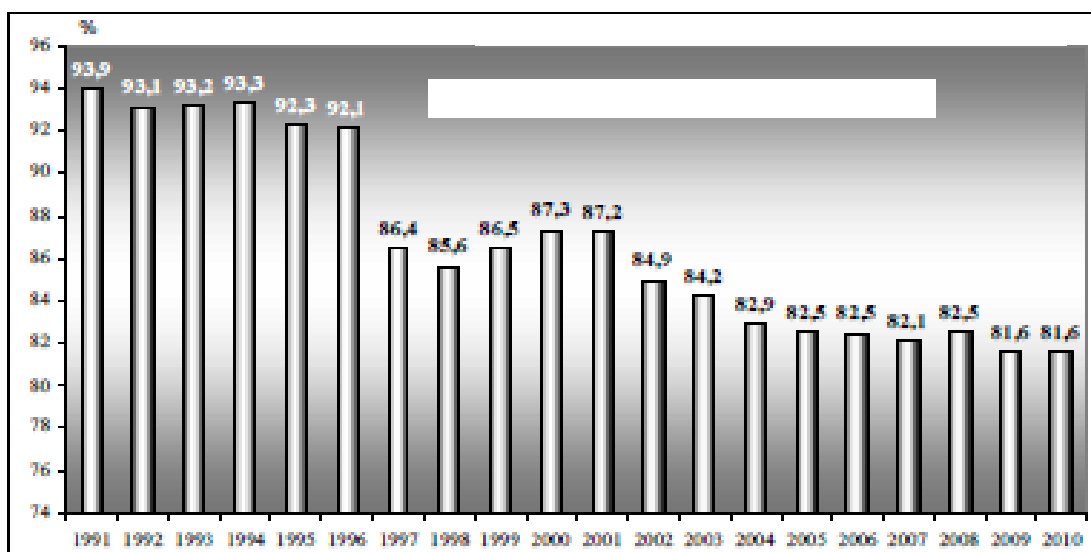
Os ditames da “boa técnica fiscal” vão sugerindo então a maior concentração da carga tributária no consumo, o que implica, no caso brasileiro, na uniformização da legislação do ICMS, acompanhada da incremental ampliação desse imposto, face às demais modalidades tributárias. Essa orientação traz a ideia de desonerar o capital, também, principalmente, por meio da substituição dos tributos de base cumulativa por aqueles incidentes sobre o valor adicionado (ambos indiretos). Os argumentos proferidos nesse sentido baseiam-se na constatação de que o ICMS apresenta quase o mesmo percentual de arrecadação, em relação ao PIB, do que o verificado no início da década de 1970, conforme demonstra o Gráfico 5. Tais argumentos desconsideram, entretanto, a redução na criação de valor adicionado pela indústria, em relação ao PIB, caindo de 38,30%, em 1970, para 25,42%, em 2009²⁸⁴. Identificou-se, também, uma queda na arrecadação do referido imposto, em relação às demais receitas dos estados-membros, como pode ser observado no Gráfico 6. Sob essa perspectiva, tais dados denotam a necessidade de eliminação das distorções inerentes a tal tributo, para então serem transmutadas as atuais bases cumulativas nessa modalidade de imposição.

Gráfico 5 - Arrecadação do ICMS em % do PIB nacional: 1967-2010.



Fonte: Rezende (2012).

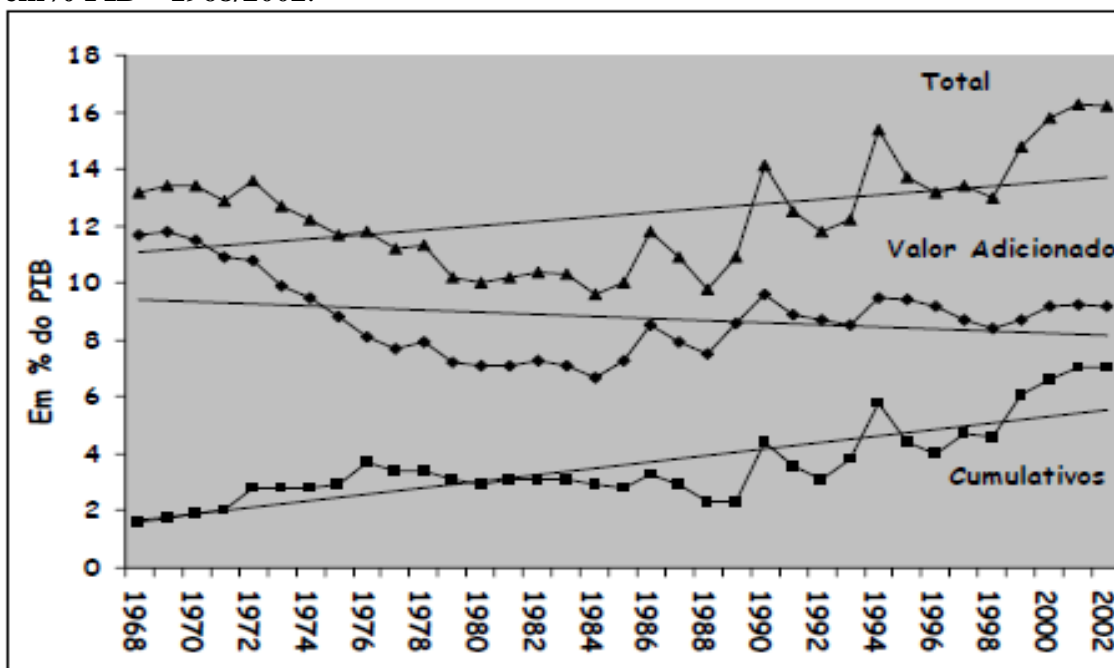
²⁸⁴ Dados extraídos da análise panorâmica sobre o crescimento industrial feita por Vieira, et. al. (2013).

Gráfico 6 - % do ICMS sobre a Arrecadação Própria do Estado.

Fonte: Khair (2011).

A centralidade da discussão, antes travada sobre a predominância dos tributos diretos ou indiretos, cede lugar, então, ao debate sobre a maior presença de tributos cumulativos ou não cumulativos (sobre o valor adicionado) no sistema tributário nacional. A perda de receitas sofrida pela União, com a reforma constituinte, em 1988, assim como os imperativos de austeridade fiscal e manutenção do superávit primário, intensificados a partir da década de 1990, contribuíram para um salto na arrecadação dos tributos cumulativos a partir desse período, principalmente, em comparação com os tributos sobre o valor adicionado, conforme se vê no Gráfico 7. A “seletividade geral”, instaurada naquele momento, destinava-se a garantir o projeto hegemônico de internacionalização do capital e sua, concomitante, reestruturação organizativa. Entretanto, privilegiar a edificação dessa matriz espaço-temporal significava, ao mesmo tempo, garantir as metas do ajuste preconizado pelos organismos multilaterais, obrigando o governo central a lançar mão da tributação cumulativa, onerando frações do próprio capital. Não se pode deixar de ressaltar, todavia, o fato de que esse equilíbrio de forças predominantes, ainda que agravando as estratégias particulares de algumas frações de capital – mediante o alargamento da tributação cumulativa –, acabou por imprimir um impacto diferenciado sobre elas, na medida em que a instabilidade econômica e surto inflacionário, então atravessados pelo país, de certo modo, encobriam a efetiva dimensão dessa oneração.

Gráfico 7 - Evolução da Arrecadação dos Principais Tributos Sobre Bens e Serviços: em% PIB – 1968/2002.



Fonte: Afonso et al. (2004).

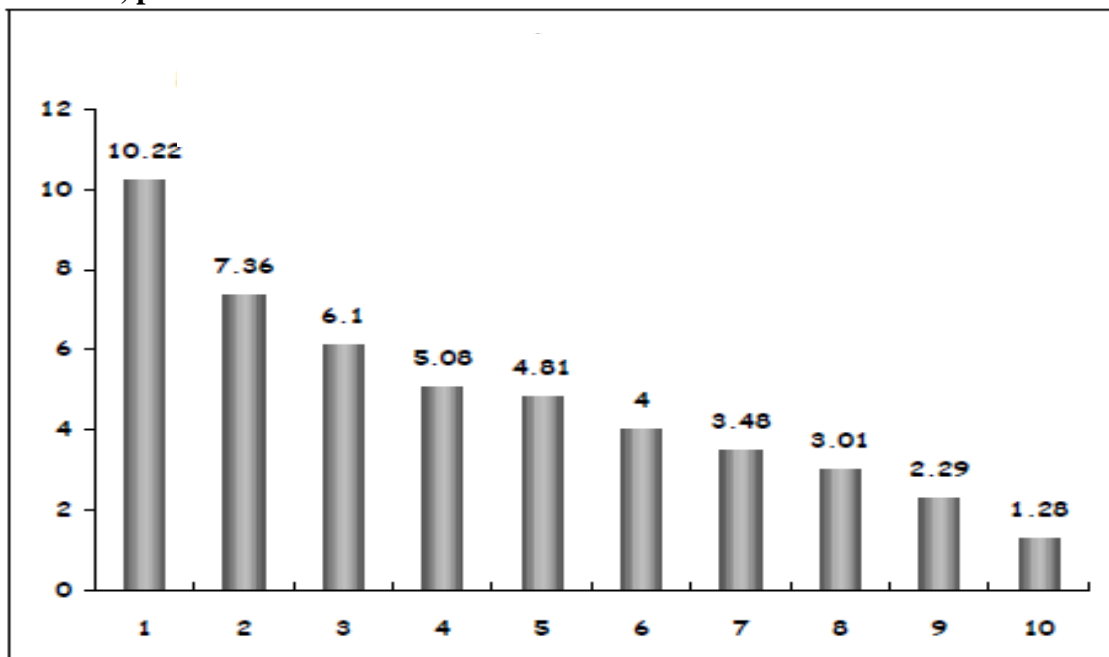
No atual contexto, a construção do consenso em torno do projeto de reestruturação geral do sistema tributário – ainda que de forma parcelada e incremental – traz como uma de suas principais bandeiras a extinção da cumulatividade, pregando, para tanto, a redução da carga incidente sobre o faturamento das empresas, expressa, em grande parte, pela arrecadação referente ao PIS e a Cofins.²⁸⁵ A partir desse cenário, os esforços de alteração dessa institucionalidade se vêem diante da necessidade de administração de um dilema estratégico marcado por: de um lado, as pressões em relação à eficiência e à competitividade do sistema tributário nacional, pugnando pela extinção da cumulatividade e; de outro, a necessidade de sustentação das metas de superávit primário, impedindo o governo de abrir mão das correspondentes receitas. Em face disso, a solução apontada para tal correlação de forças consiste na ampliação da participação relativa da tributação sobre o valor adicionado na carga total do país, seguindo, portanto, as recomendações internacionais, em termos de harmonização tributária. Esse enquadramento vem acompanhado dos preceitos de achatamento e simplificação das alíquotas do imposto – no caso, o ICMS –, uniformizando a sistemática de apuração entre os blocos econômicos e demais espaços de acumulação.

²⁸⁵ Embora, em grande parte, já tenha sido iniciado o processo de atribuição de redução da cumulatividade do PIS e da Cofins, cerca de 20% da arrecadação desses tributos ainda é feita segundo o sistema cumulativo.

Note-se que o dilema estratégico, colocado em pauta no desenrolar das reformas, desgarra-se dos postulados da justiça fiscal e equidade tributária, evidenciando a rearticulação entre o econômico e o extraeconômico, a partir da correlação de forças entre as demandas por harmonização tributária – para desoneração do capital – e as necessidades de financiamento estatal. A apologia ao princípio da competitividade impõe seletividades estratégicas, as quais ofuscam a percepção dos desdobramentos redistributivos dessa questão. Pois, embora se busque dissimular a irrelevância da dimensão sociopolítica na reformulação dessas estruturas, a atual orientação de substituir os tributos cumulativos por não cumulativos (sobre o valor adicionado) pode revelar-se enquanto um mecanismo de aprofundamento da “regressividade”, já existente no atual sistema.

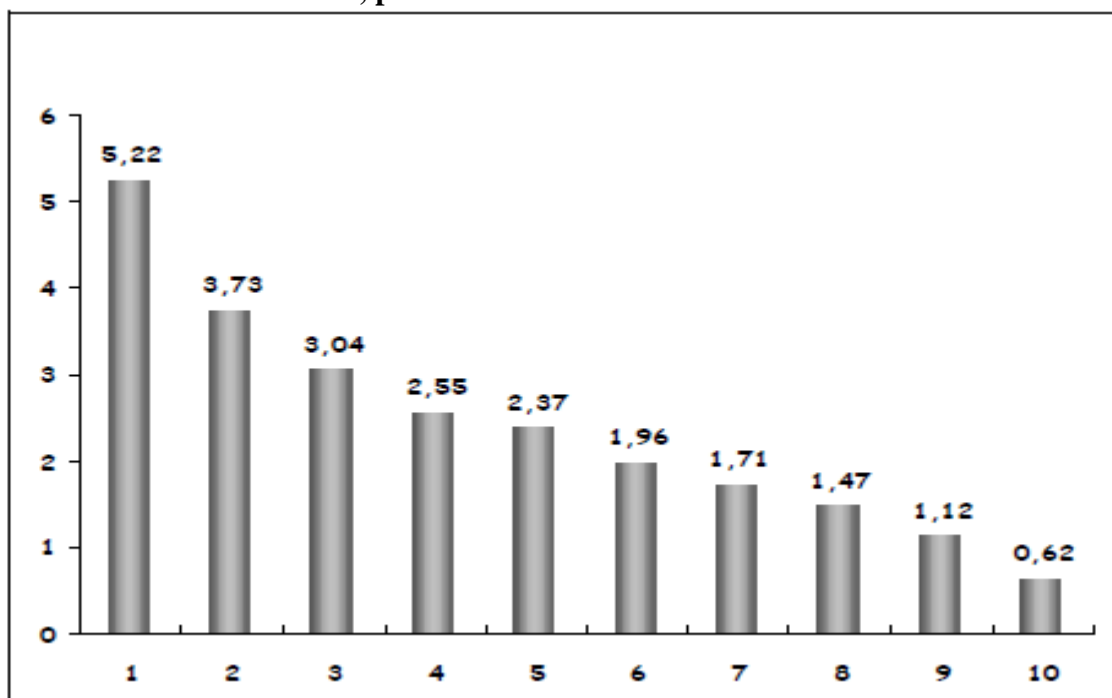
A esse respeito, vale retornar a pesquisa feita por Afonso (2004), ao analisar a efetiva incidência da carga tributária indireta sobre as famílias no Brasil. Após mensurar, separadamente, a participação do ICMS e dos tributos cumulativos sobre a renda bruta das famílias, conforme mostram os Gráficos 8 e 9, respectivamente, o estudo concluiu ser o grau de regressividade do tributo sobre o valor adicionado ainda maior do que o das contribuições cumulativas.

Gráfico 8: Participação do ICMS (sobre Produtos Seleccionados) na Renda Bruta das Famílias, por Décimo.



Fonte: Afonso et al. (2004).

Gráfico 9 - Participação dos Tributos Cumulativos (sobre Produtos Seleccionados) na Renda Bruta das Famílias, por Décimo.



Fonte: Afonso et al. (2004).

Segundo os resultados da referida investigação, o ICMS foi o tributo que se mostrou mais regressivo, em razão de as suas alíquotas efetivas serem maiores do que a soma das alíquotas efetivas das contribuições.²⁸⁶ Conforme se pode perceber, quanto menor a renda bruta das famílias, maior a incidência do ICMS sobre o consumo de produtos básicos, amplitude que, no caso das contribuições cumulativas, não se verifica na mesma proporção. A partir daí, como se já não bastasse o atual sistema de apuração mostrar-se altamente regressivo – fazendo incidir uma carga tributária mais pesada sobre os cidadãos mais vulneráveis –, os intentos de uniformização da legislação do ICMS buscam ampliar a elasticidade/mobilidade do capital em relação aos consumidores, deslocando a carga tributária, mais incisivamente, para a conta desses últimos, o que implica, por certo, numa oneração ainda mais pesada sobre os de baixa renda.

Embora o ICMS consista num tributo sobre o valor adicionado, o que permite a implementação do chamado critério de “seletividade de alíquotas” – estipulando-se o valor das alíquotas conforme a “essencialidade” dos bens transacionados –, esse mecanismo é muito

²⁸⁶ “A cumulatividade tende a agravar a regressividade quando as alíquotas efetivas são bem maiores que as nominais [...], mas se essas alíquotas são menores que as do ICMS – para uma mesma estrutura de consumo e distribuição de renda – também será menor o grau de regressividade quando o ônus fiscal decorrente das duas formas de tributação é comparado” (AFONSO et al., 2004, p. 72-73).

pouco utilizado no Brasil (AFONSO et al., 2004). A efetiva implementação do “princípio da essencialidade” depende do perfil institucional do sistema tributário. Em sendo priorizada a redistribuição de renda, a recomendação seria direcionada para uma ampliação da variedade de alíquotas, porém, como as diretrizes de harmonização competitiva carecem da garantia de uma neutralidade eficiente, seus ditames apontam para um achatamento e simplificação das alíquotas do imposto (LIMA, 1999). Os argumentos nesse sentido baseiam-se na alegação de que o critério da “seletividade” distorce as escolhas dos consumidores e dos produtores, aumentando a complexidade do sistema arrecadatório. Assim, em alusão à redução dos custos administrativos, pondera-se a possibilidade de ampliação da regressividade tributária, em nome da simplificação eficiente do sistema arrecadatório. Nesse movimento, descarta-se um dos únicos mecanismos de atenuação da regressividade do imposto sobre o valor adicionado, com base na justificativa de conservação da eficiência econômica e arrecadatória das estruturas tributárias (PAZ, 2008).

Apesar de os tributos cumulativos se mostrarem prejudiciais à otimização das trocas econômicas, são considerados mais eficientes, do ponto de vista arrecadatório, do que os sobre o valor adicionado, pois, em razão de incidirem, geralmente, sob alíquota uniforme, sem diferenciação quanto à essencialidade dos bens, demandam mecanismos de cobrança menos complexos. Por essa razão, considerada a eficiência econômica do IVA e a eficiência arrecadatória dos tributos cumulativos, a implementação da agenda de reformas no Brasil se direciona para congregar a não cumulatividade com o achatamento e simplificação das alíquotas, negligenciando, dessa forma, os respectivos impactos quanto à ampliação da regressividade tributária.

O processo de uniformização do ICMS – seja a partir da unificação das alíquotas interestaduais ou da instituição de um novo tributo único sobre o valor adicionado – integra o projeto de desoneração do capital, aprofundando a regressividade do atual sistema. Além do que, a prerrogativa de deslocar o ônus fiscal para a base consumo intensifica ainda mais esse processo. As seletividades estratégicas, incrustadas na materialidade institucional do Estado competitivo, acabam por privilegiar essa matriz espaço-temporal, excluindo as questões redistributivas do escopo de possibilidades da reforma. As questões, atualmente, proeminentes versam sobre as medidas técnicas de alcance da neutralidade tributária – mediante a redução das distorções, oriundas, tanto da cumulatividade, como da falta de uniformidade do ICMS –, tentando confinar a dimensão sociopolítica das finanças públicas ao

âmbito do gasto público, com se essa esfera não estivesse, também, subjugada aos imperativos econômicos de ajuste fiscal-estrutural, impostos pela nova normatividade global.

Se antes o escopo das funções estatais era delimitado pela ponderação entre os postulados da “legitimidade” e da “eficiência”, a atual reorientação discursiva, em torno da reforma, esboça uma redefinição dos próprios mecanismos de legitimação do Estado contemporâneo. O avanço do domínio ecológico econômico, sobre a composição da materialidade institucional do Estado, mostra-se tão determinante a ponto de os discursos, em prol da implementação da reforma, acabarem por utilizar-se de argumentos “econômicos” para legitimar-se, politicamente. A pretensa separação entre o econômico e o político leva a crença de que os aspectos técnicos do primeiro legitimam a determinação do segundo, como se os arranjos institucionais sugeridos não fossem permeados, politicamente, pela materialidade dos conflitos sociais.

A contradição revelada por essa coalizão de forças reside no fato de que a formação do relativo consenso, destinado a empreender a uniformização da legislação do ICMS, abandona as questões redistributivas na consecução do debate, reorientando seus argumentos em direção à desoneração tributária do capital, ainda que isso implique na ampliação da regressividade das estruturas fiscais. A partir dessa dinâmica, a própria noção de legitimação estatal, originariamente, fundada na contenção das distorções inerentes à universalização da forma mercantil, interverte seus fundamentos, tomando agora o aprofundamento dessa racionalidade como um dos seus principais argumentos legitimadores. A redefinição dos mecanismos de legitimação manifesta a contradição intrínseca a esse processo, ao evidenciar a rearticulação entre o econômico e o extraeconômico, na medida em que os postulados da neutralidade eficiente e da harmonização competitiva passam a figurar como os efetivos cânones da legitimação estatal. Em meio aos preceitos organizativos da nova normatividade global, a colonização da racionalidade econômica assume tal projeção sobre as demais esferas da vida social, a ponto de os mecanismos de legitimação dessa institucionalidade restarem fincados nos fundamentos econômicos de maximização utilitária das trocas, mesmo que os seus desdobramentos acarretem prejuízos sociais, ao contribuírem para a concentração da renda e privilégios ao capital, penalizando o cidadão consumidor de baixa renda.

4.4. CATEGORIA “NORMATIVIDADE GLOBAL”

Em meio ao projeto hegemônico de uniformização das estruturas tributárias, a legislação do ICMS vai sendo redesenhada, segundo o escopo de possibilidades permitido pelas seletividades estratégicas, encarnadas na materialidade institucional do Estado competitivo. O intento de neutralização e despolitização desses arranjos normativos integra uma proposta de coordenação internacional, a partir da qual, instaura-se um controle do texto legislativo nacional, como forma de garantir o cumprimento das obrigações econômicas de cada Estado-Nação, no cenário global. A pressão exercida pelo ajuste estrutural sobre o dito processo de uniformização, bem como sobre todo o sistema tributário nacional, faz parte do intento de composição de uma normatividade global mais compatível com as dimensões do atual padrão de acumulação, aprofundando-se, dessa forma, a colonização da racionalidade econômica sobre os arranjos institucionais normativos, mediante a reconfiguração das suas escalas de interação e respectivas contradições.²⁸⁷

Na presente sessão, a perseguição aos macrofundamentos, inerentes a uniformização da legislação do ICMS, percebe tal fenômeno como parte integrante da instituição de um padrão normativo global, desenhado segundo os parâmetros de regulação necessários a atual conjuntura. O desvelamento categorial segue pela abordagem da reforma tributária enquanto fenômeno imerso num contexto de internacionalização dos ordenamentos jurídicos internos, o que traz desdobramentos sobre a noção de soberania estatal, na composição das estruturas fiscais; em seguida, chega-se ao problema do confinamento das questões sociopolíticas ao âmbito do gasto público, o qual, dentro dessa normatividade, encontra-se, igualmente, submetido ao ajuste de estrutural, engendrado pelo avanço da dita racionalidade; concebe-se tal fenômeno como a manifestação de uma renovada condensação das relações de classe e; por fim, faz-se o reconhecimento dos postulados legitimadores da reforma, como parte de um movimento de despolitização do político, tendente a garantir a constituição dos arranjos institucionais, segundo os critérios de previsibilidade e adequação à nova espacialidade

²⁸⁷ A respeito do avanço da racionalidade econômica sobre a constituição dos arranjos institucionais normativos e sua intensificação em meio ao processo de globalização, cumpre mencionar as ponderações de Jessop (2000), o qual afirma um reforço a essa tendência a partir de, ao menos, cinco aspectos: 1) o aumento da complexidade do circuito do capital, das respostas a essas perturbações; 2) a ampliação da capacidade de adiar e deslocar as contradições internas do capitalismo, mediante a expansão das operações em escala global, aprofundando-se a divisão social do trabalho e as condições de mobilidade; 3) o reforço à emancipação do valor de troca, em relação às limitações espaço-temporais e extraeconômicas; 4) a ampliação das possibilidades de o capital escapar do controle de outra ordem de sistema e seguir seus próprios procedimentos para decidir às perturbações; e 5) a dificuldade dos Estados nacionais em confirmar o ciclo reprodutivo do capital dentro do quadro ideal de segurança da economia nacional, sendo obrigados a desenvolverem formas de atuação sobre outras matrizes.

normativa, suprimindo a natureza democrática do processo decisório de elaboração desses ordenamentos.

A uniformização da legislação do ICMS e a priorização da tributação sobre o valor adicionado, em detrimento de outras modalidades tributárias, acompanham a tendência global de instituição de uma normatividade comum aos diversos espaços econômicos. Um dos principais expoentes dessa tendência é a criação do espaço comum europeu. Na formação da União Europeia, os objetivos singulares dos territórios fiscais foram substituídos pela neutralidade dos Estados-membros, reduzindo-se, teoricamente, as possibilidades de influência de cada um deles sobre os fluxos de comércio dentro da comunidade. Nesse caso, a harmonização parcial dos impostos indiretos – principalmente o IVA – ensejou um considerável aumento do grau de neutralidade dentro do bloco, trazendo reflexos, no médio prazo, sobre a dimensão espacial das suas polaridades e sobre o raio das suas contradições. A ampliação da complementaridade econômica e da mobilidade do capital – possibilitadas pela instituição de uma normatividade homogênea e de um território fiscal comum – fez crescer, ainda mais, as necessidades de regulação internacional, aprofundando o predomínio das medidas de austeridade econômica e comprimindo alguns aparatos extraeconômicos de contenção das contradições capitalistas.

O privilégio ao ônus fiscal sobre o consumo consolidou-se enquanto um dos principais traços do padrão normativo instaurado em meio a essa dinâmica. A reestruturação produtiva global e a difusão das suas matrizes espaço-temporais foram deslocando o processo decisório de composição dos ordenamentos jurídicos para o nível político e econômico internacional. Com efeito, os compromissos sociais e regionais, materializados no âmbito dos Estados nacionais individuais, passaram a ter de respeitar os parâmetros e limitações estabelecidos em sede de outras escalas de interação. Assim, a internacionalização dos aparatos estatais foi, gradualmente, configurando-se como um mecanismo adaptativo de conciliação entre as demandas redistributivas – gestadas no território nacional – e as pressões por adequação ao padrão normativo internacional. Como resultado dessa restrição ao seu escopo de possibilidades, os gestores públicos passam a reorientar os fundamentos da legitimação estatal, fincando-os, cada vez mais, no alcance de metas, eminentemente, econômicas. Nesse contexto, o processo de elaboração das leis figura-se, então, não somente como uma manifestação dessa dinâmica, mas também, e principalmente, como um mecanismo de aprofundamento dessa racionalidade, incrustando seus pressupostos na materialidade institucional do Estado contemporâneo.

Por essa razão, a uniformização da legislação do ICMS não pode ser vista sem se considerar a influência exercida pelo padrão normativo global, pois, é a partir dele que as premissas econômicas, edificadas no plano supranacional, vão se inserindo no ordenamento jurídico tributário brasileiro, restado aos gestores públicos a alegação de não disporem de muitas opções, senão reproduzir tal dinâmica, alinhando os preceitos normativos internos, conforme os princípios da neutralidade e da eficiência, em prol da finalidade última de ampliação da competitividade nacional. Com os imperativos de adequação determinando o perfil do ordenamento jurídico interno, pode-se dizer que os requisitos da normatividade global vão instaurando um processo de “internacionalização da lei”, marcado pela requalificação da noção de soberania estatal e, conseqüentemente, dos respectivos mecanismos de regulação.

Como já advertia Poulantzas (1976; 1980), a lei, enquanto marco formal de coesão, reveste-se de uma função estratégica, na medida em que cimenta a unidade de uma formação social, privilegiando mecanismos ideológicos de representação, por meio da sua instância impessoal e abstrata. Na atual conjuntura, as necessidades internacionais de troca e suas respectivas relações contratuais vão demandando a institucionalização de mediações jurídicas e técnicas, para além das fronteiras territoriais dos países, como se tais normas de ordem técnica não fossem, também, de natureza política (SANTOS, 2006). A elaboração das regras jurídicas consiste na objetivação do próprio contexto social de que resulta, evidenciando os princípios gerais de socialização capitalista e materializando suas determinações essenciais. Assim, o processo de internacionalização dos aparatos estatais vem afetando a formulação dos seus ordenamentos jurídicos, os quais, por sua vez, passam a ser concebidos com vistas a satisfazer as necessidades globais de acumulação, convertidas, internamente, no anseio individual de integração competitiva, por parte desses Estados (HIRSCH, 1996; HIRSCH et al., 2010).

Não se pode deixar de mencionar, entretanto, tratar-se tal processo de um sintoma da erosão das próprias instituições liberais democráticas, pois, em sendo o Estado moderno capitalista fundado no monopólio legítimo da força e na efetividade das suas leis, a relativização desse monopólio – no cerne da dinâmica competitiva global – revela uma falta de autonomia dos seus ordenamentos jurídicos, talvez incompatível com a ideia originária de

soberania²⁸⁸ dessas instituições. A subordinação das estruturas jurídico-políticas aos padrões de uniformização normativa amplia o grau de dependência entre os Estados individuais e a economia internacional, conforme a intensidade das suas respectivas forças econômicas e o seu nível de integração ao mercado mundial. Isso expõe tais Estados a uma maior pressão competitiva recíproca, restringindo suas margens de manobra para direcionar suas elaborações normativas e determinar, autonomamente, sua configuração institucional. Assim, a predicação da racionalidade econômica, em face das questões sociopolíticas, vai aprofundando-se a partir do que se pode entender como “escala de deslocamento”, fenômeno ocorrente quando uma dada decisão política não pode ser implementada, internamente, pelo Estado, sendo deslocada para o nível supranacional, a fim de ser posta em prática como resultado de uma compulsão externa (HIRSCH et al., 2010).

Quanto mais integrados à dinâmica competitiva, mais estreito é o espaço político de ação dos Estados individuais. Desse modo, instaura-se um movimento de limitação estrutural da soberania estatal, obstando os seus processos democráticos, principalmente, no que tange à inserção de prerrogativas sociopolíticas na composição das suas estruturas legislativas. Esse movimento de deslocamento do espaço decisório para o âmbito supranacional engendra uma dinâmica marcada pela “desdemocratização” dos arquétipos institucionais da democracia liberal, na medida em que as instituições e os processos democráticos – embora permanecendo ainda em funcionamento – têm seu significado, cada vez mais, reduzido, frente às pressões por acumulação e circulação do capital internacional. Os organismos multilaterais e as redes internacionais de cooperação, por sua vez, ao repousarem sobre os interesses de coalizão entre Estados fortes, manifestam uma dificuldade em garantir a legitimidade democrática das suas instituições, haja vista tenderem a privilegiar restrições, a partir das quais esses próprios Estados possam ser mais eficazes.²⁸⁹ Nesse cenário, a chamada “soberania fiscal” vai, então, sendo minada por determinantes situados para além da aparente política partidária doméstica (HIRSCH, 1996; HIRSCH et al., 2010; PICCIOTTO, 2011).

Assim, uniformização homogeneizadora das estruturas jurídico-tributárias internas, no Brasil – representada pela planificação das 27 legislações do ICMS –, vai sendo engendrada

²⁸⁸ A esse respeito, não se pode deixar de ponderar o fato de, ao longo da história, a soberania nunca ter sido um poder absoluto. Ao contrário, constando sempre enquanto objeto de negociações que redefiniram o seu significado e extensão (FIORI, 2001, p. 66).

²⁸⁹ Num contexto no qual os Estados líderes encontram-se associados por diferentes projetos de globalização, os Estados menos poderosos procuram posicionar seus espaços e atores econômicos, dentro dos nichos específicos, na divisão global do trabalho. A partir desse processo, alguns Estados acabam por reforçar sua hegemonia dentro do sistema interestatal, enquanto outros caem ainda mais na hierarquia desse sistema (JESSOP, 2000, p. 351).

em condicionamento com a reprodução da tendência global de alinhamento normativo-institucional, em direção à maior integração aos espaços comuns de acumulação. Em meio às barganhas federativas e disputas por recursos, o relativo consenso, em torno da aprovação das reformas tributárias, deixa de ser uma pactuação de natureza, precipuamente, político-democrática. Embora as questões regionais e a política partidária estejam, manifestamente, presentes nesse ciclo de debate, a edificação desse consenso “democrático” resume-se a articular coalizões em torno de diretrizes já estabelecidas por um projeto hegemônico, cujo processo decisório encontra-se situado para além dessa arena de debate. Os novos espaços de mediação política e suas oriundas definições sobre as formas normativas de regulação vão sobrepondo preceitos de adequação normativo-institucional, inserindo nessa materialidade os fundamentos de uma racionalidade econômica, intensificada no âmago da espacialidade global.

As matrizes espaço-temporais impostas por essa adequação acabam por comprimir a ponderação das questões redistributivas, deslocando a sua discussão para o domínio do gasto público. Embora isso se reflita de diferentes formas nos âmbitos, social e regional, os argumentos utilizados pelos idealizadores da reforma – seguindo as orientações normativas dos organismos multilaterais – compartilham a mesma alegação de que as ações dessa natureza se mostram mais eficientes se empreendidas por via da alocação de recursos. A orientação normativa global vai então, pouco a pouco, excluindo a questão regional e os fundamentos do arranjo federativo da discussão tributária, arguindo ser o gasto público o campo mais oportuno para a equalização das correlatas disparidades. Nesse sentido, as propostas de uniformização do ICMS, ao preverem o alinhamento ao padrão normativo global, estabelecem os chamados fundos reparadores – sejam denominados Fundos de “compensação”, de “Desenvolvimento Regional” ou de “Equalização de Receitas” –, destinados a alocar recursos nas regiões eventualmente prejudicadas com a uniformização do imposto.

Porém, o deslocamento para o campo do gasto público não significa que a abordagem sociopolítica de tais questões esteja a salvo das pressões competitivas, bem como do avanço da racionalidade econômica sobre os mecanismos extraeconômicos de regulação estatal. Os dispositivos indicados não se mostram suficientes para garantir uma efetiva contemplação da dimensão sociopolítica no debate, pois, além de não atenderem, de forma satisfatória, às necessidades de reparação das regiões desfavorecidas, encontram-se também subjugados aos imperativos de ajuste estrutural-normativo das novas estratégias organizativas. A instituição

da normatividade global, segundo as prescrições dos organismos multilaterais, estende o seu impulso homogeneizador também à esfera das despesas públicas. A esse respeito, o processo de restrição financeiro-fiscal, a que são submetidos os entes subnacionais – por meio, principalmente, dos mecanismos de controle de endividamento e da Lei de Responsabilidade Fiscal –, corresponde, também, a uma fração dessa totalidade concreta, na qual a nova espacialidade capitalista vai compondo, seletivamente, as institucionalidades adequadas à sua reprodução.²⁹⁰ No curso desse movimento, são redesenhadas as relações intergovernamentais, em atendimento às exigências de disciplina fiscal e homogeneização dos parâmetros de concorrência, desconsiderando-se as questões, federativa e regional, enquanto elementos sociopolíticos fundamentais à autonomia democrática do próprio idealizado Estado liberal²⁹¹. Reduz-se, portanto, o leque de possibilidades, referente ao gasto público, limitando-se, igualmente, o processo decisório e o raio de ação dos gestores governamentais, também, nessa esfera.

Assim, seja no âmbito das receitas ou das despesas públicas, a adequação aos preceitos da normatividade global comprime a autonomia e redefine legitimidade dos espaços democráticos de discussão, antes situados no nível dos Estados individuais. A reestruturação produtiva global faz com que os compromissos de classes, antes firmados sob a égide do espaço nacional de acumulação, passem a ser articulados sob novas escalas de interação. As necessidades de assegurar o ciclo reprodutivo do capital extrapolam a anterior conveniência quanto à institucionalidade nacional, rearticulando a sua correlação de forças, haja vista o grande capital estar, cada vez menos, dependente do contexto da sua reprodução. A condensação das relações de classe vai assumindo novos contornos nesse processo de padronização institucional e despolitização das estruturas públicas. A impossibilidade de contemplação dos elementos sociopolíticos no processo de uniformização do ICMS manifesta a impossibilidade de uma discussão, efetivamente, democrática, no cerne da composição das estruturas tributárias do país. A orientação imperativa de fazer o ônus fiscal pesar sobre o consumo e a reorganização do conflito de classes, imanente a esse arranjo, não encontram

²⁹⁰ Para uma compreensão aprofundada sobre o redesenho das relações intergovernamentais no Brasil, mediante o controle financeiro e fiscal dos estados-membros, conforme os modelos sugeridos pelos organismos multilaterais, recomenda-se a leitura da tese doutoral de Neide Vargas (2009), a qual aborda o processo de restrição orçamentária a que foram submetidos os entes estaduais, no período “pós Real”, entre os anos de 1995 e 2002.

²⁹¹ O termo “liberal” é empregado aqui em sua acepção mais próxima do chamado liberalismo político, a partir do qual o Estado se legitima mediante a promulgação de uma constituição, reconhecendo a garantia de direitos fundamentais, dentre os quais, o de liberdade, propriedade privada e aqueles relativos aos processos políticos.

espaço no âmbito discursivo da reforma tributária. Os arquétipos institucionais estatais parecem, gradativamente, esterilizados pelo avanço do “econômico” sobre o “extraeconômico”, em contraditório processo de corrosão dos próprios fundamentos democráticos que o legitimam.

Essa particularização do Estado, enquanto forma política propícia à constituição das constelações específicas de classes, vai condicionando a mediação desses compromissos segundo cada padrão de institucionalização proeminente, em conexão com a especificidade histórico-concreta dos conflitos. Nesse panorama a reorganização das estruturas de classes, em escala global, enseja o desenvolvimento do que se pode chamar de uma “classe gestora internacional”, composta, precipuamente, por representantes do grande capital, funcionários públicos, membros das organizações internacionais e instituições acadêmicas. Os interesses por ela representados gravitam em torno da constituição de estratégias conjuntas, pactuadas mediante compromissos sobre as novas estruturas de regulação e baseadas no estabelecimento de convenções de natureza, pretensamente, técnica e econômica (HIRSCH et al., 2010). Pode-se dizer, então, não tratar-se tal movimento de uma mera conspiração ou sujeito único. A correlação de forças, atuante sobre a composição da normatividade global, deve ser percebida enquanto parte de uma estratégia engendrada pela convergência de projetos político-ideológicos e político-econômicos de reorganização do capital e dos Estados (FIORI, 2001).

Vale mencionar, entretanto, que, embora esses movimentos façam parte de um projeto hegemônico, este não se desdobra de forma contínua e linear. Em meio ao aprofundamento da racionalidade econômica, sob reestruturação das bases de acumulação, a internacionalização da “forma política” do capitalismo vai ensejando ciclos de ruptura em face das suas próprias pré-condições institucionais. Nesse sentido, a condensação das relações de classe, encarnada no conjunto dos aparelhos heterogêneos do Estado, vai adquirindo uma nova configuração, na qual o alcance dos próprios compromissos hegemônicos mostra-se, extremamente, problemático. Isso ocorre na medida em que a ausência de um aparato centralizado, no nível global, dificulta a boa coordenação das ações e institucionalidades, por parte da “classe gestora internacional”, o que inviabiliza a consecução de políticas destinadas a preservar a estabilidade do sistema no longo prazo, encurtando os ciclos de crise do processo de acumulação. Esse conflito entre a “forma política” do capitalismo e o desenho concreto das suas instituições manifesta a incapacidade desses mecanismos de regulação em reconciliar o “equilíbrio instável de compromissos” entre as classes, sobre as bases constitutivas do Estado democrático liberal (HIRSCH et al., 2010).

A consolidação do padrão normativo, adotado por essa conjuntura, contribui para a intensificação da mobilidade do capital, ampliando a complexidade do seu circuito e, por conseguinte, tornando a sua reprodução cada vez mais vulnerável às perturbações, advindas da sua própria tendência autodestrutiva. Ao passo em que tornam-se mais vulneráveis, as economias sucumbem, mais fortemente, ao alinhamento institucional supranacional. Por outro lado, como os organismos multilaterais não gozam da mesma legitimidade que os Estados nacionais, a “classe gestora internacional” acaba por não conseguir rearticular coalizões, de modo suficiente, a conter as contradições engendradas por esses processos, pois as possibilidades de deslocamento e adiamento dos seus efeitos escapam aos dispositivos de regulação dessa normatividade. Nesse sentido, a instauração de uma normatividade tributária homogênea no território brasileiro afigura-se como parte de um processo global de desregulação e “desdemocratização” das estruturas fiscais, haja vista privilegiar o movimento de desincorporação do capital e compressão dos espaços democráticos de reivindicação sociopolítica dos diversos segmentos.

Num contexto no qual a territorialidade política dos Estados e dos seus respectivos ordenamentos jurídico-tributários se vê obrigada a respeitar a crescente desterritorialização da dinâmica de acumulação, a exaltação aos postulados da eficiência econômica e da competitividade obstaculiza a instituição de um arranjo normativo sob bases, efetivamente, democráticas, haja vista os processos decisórios fundamentais à política nacional estarem submetidos a tais imperativos. Engendra-se, dessa forma, um processo de “despolitização” do político, a partir do qual a discussão sobre os caminhos das reformas normativo-institucionais – tal qual a uniformização do ICMS – são debatidas sob a égide dos novos mecanismos de legitimação. O fato de os próprios Estados protagonizarem esse impulso pelo alinhamento normativo – responsável pelo enfraquecimento da sua soberania – revela a contradição intrínseca ao movimento de composição dessas estruturas jurídico-políticas, pois evidencia emanarem os próprios fundamentos do Estado liberal de preceitos ideológicos, constituídos a partir de uma dada conjuntura histórico-concreta.

Desse modo, assim como os intentos tecnicistas de neutralização das estruturas tributárias revelam uma proposta, essencialmente, não neutra – privilegiando segmentos do grande capital em detrimento dos consumidores de baixa renda –, o processo de “despolitização” do político esconde, em realidade, os traços de um projeto, efetivamente, político-ideológico. A restrição do escopo de possibilidades, no debate da reforma tributária, limitando os respectivos discursos de legitimação aos argumentos de ampliação da

competitividade econômica nacional, traduz os fundamentos de uma estratégia sócio-organizativa destinada a libertar as necessidades econômicas de reprodução do ciclo do capital das demandas sociopolíticas de legitimação. No curso desse processo, as matrizes espaço-temporais vão sendo, seletivamente, encarnadas na materialidade institucional do Estado, sob o manto ideológico da separação independente entre o político e o econômico.

5. O CONCRETO PENSADO

Feita a abstração das categorias essenciais do fenômeno, torna-se possível a depuração do chamado “concreto pensado”, o qual vai além da mera soma das análises das partes, consistindo, em realidade, na percepção das suas relações e determinações diversas, fundada na unidade das suas formas de desenvolvimento. Embora, no curso do próprio desvelamento categorial, já reste evidente a interpenetração e indivisibilidade histórico-concreta das categorias, importa condensar, aqui, o processo contraditório sob o qual se materializa esse condicionamento recíproco. Os traços fundamentais do proposto arranjo institucional podem ser percebidos, então, para além de um mero antídoto às disfunções da guerra fiscal, tomando-o, portanto, enquanto fração de uma totalidade concreta, a qual, no seu “em si”, manifesta a própria dinâmica de funcionamento do seu todo.

Ao longo das análises, os macrofundamentos inerentes ao processo de uniformização da legislação do ICMS foram sendo abstraídos a partir das contradições intrínsecas à sua própria materialidade institucional. Na busca pela apreensão de tais determinantes, o processo de concretização e totalização seguiu identificando algumas das suas principais leis de movimento, ainda que, parcialmente, encobertas pelas representações ideológicas proeminentes. A partir dessa percepção do real, as contradições materiais objetivas identificadas permitem sintetizar as seguintes ponderações:

- i) Ao buscar garantir a desincorporação dos fluxos econômicos do capital – mediante a homogeneização do espaço tributário nacional –, o esforço empreendido pelo Estado contradiz a sua própria territorialidade política, contribuindo para o gradual agravamento das suas necessidades de fixação.
- ii) A instauração de uma coesão institucional – por via da constrição dos entes subnacionais e eliminação da competição interna –, como forma de integração aos espaços econômicos globalizados, acaba por tornar o país mais vulnerável aos efeitos predatórios da competição, agora, em escala global, pois a ampliação da mobilidade do capital e o, conseqüente, acirramento da disputa entre os lugares resultam na reprodução de espaços idênticos, ainda mais subordinados a essa dinâmica.
- iii) O deslocamento do ônus fiscal para o momento e local do consumo – sob a justificativa de garantia da neutralidade tributária – insere, em realidade, uma

materialidade interventora nas trocas econômicas, pois instituiu uma matriz espaço-temporal favorecedora do grande capital “deslocalizado”, em prejuízo dos consumidores de baixa renda.

- iv) A conversão dos postulados da “eficiência” e da “competitividade” em finalidades últimas da reforma tributária traduz o avanço da racionalidade econômica sobre a esfera sociopolítica, redefinindo os próprios mecanismos de legitimação estatal, antes respaldados em dispositivos extraeconômicos, redistributivos.
- v) A economicização dos parâmetros de alinhamento normativo-institucional tributário reflete um movimento de “desdemocratização” do respectivo debate, corroendo as próprias bases do Estado democrático liberal e evidenciando, em realidade, a proeminência de um projeto político-ideológico, por trás dessas orientações estratégico-organizativas, pretensamente, “despolitizadas”.

A percepção da constituição histórico-concreta do arranjo federativo e das estruturas tributárias do país demanda a abordagem das matrizes espaço-temporais, privilegiadas pelos processos de homogeneização neutralizadora do espaço nacional e das estruturas fiscais. Se, nos seus primórdios, o arranjo federativo brasileiro foi sendo composto enquanto mecanismo institucional de acomodação de interesses oligárquicos regionais e provinciais – já fortalecidos desde o Império –, as mutações ocorridas na correlação das forças produtivas e, conseqüentemente, na própria condensação das relações de classe, foram reedificando as bases axiológicas desse arranjo. Se, inicialmente, o pacto federativo era tomado enquanto agregador de um espaço nacional fragmentado, passou a ser considerado, no decorrer da história, como uma forma organizativa de equalização das disparidades regionais e, posteriormente, como um mero instrumento de ajuste fiscal. Em seguimento a essas transformações, na atual conjuntura, o federalismo é concebido enquanto um arquétipo institucional funcional, voltado para o posicionamento competitivo do espaço nacional, em meio às novas escalas de interação econômica. A sucessão histórico-concreta dos modelos federativos no Brasil vai sendo então composta em condicionamento recíproco com as orientações estratégico-organizativas, proeminentes em cada período.

No contexto do pacto desenvolvimentista, por exemplo – marcado pela preponderância de economias fechadas –, a necessidade de ativação dos fluxos econômicos internos demandava a instituição de mecanismos de redistribuição regional da riqueza, empreendendo-se a integração do espaço econômico nacional, mediante a consolidação de

políticas de compensação das desigualdades regionais. A igualdade almejada por meio desse federalismo cooperativo não coincide, entretanto, com a, atualmente pretendida, uniformidade dos parâmetros concorrenciais, pois aquela tratava-se, por certo, da inserção de dispositivos equalizadores das diferenças regionais sob os diferentes âmbitos, incluindo a tributação e o gasto público. O modelo de desenvolvimento guiado pelo Estado engendrava uma institucionalidade que, embora buscasse a unificação do espaço nacional, o fazia por meio de políticas compensatórias, trazendo intrínseca nos seus aparatos institucionais a noção de redistribuição. No curso da sua consolidação, os resquícios de uma composição federativa oligárquica impediam o governo central – até mesmo durante o regime autoritário – de implementar um imposto sobre o valor adicionado que não fosse de competência subnacional. Nem mesmo mediante a supressão das autonomias dos estados-membros, o governo central pôde dispensar o apoio dos governadores. Essas seletividades mostram-se ainda presentes no decorrer do atual processo de uniformização, o qual encontra dificuldades para implementar um IVA de abrangência nacional, tal como sugerem as primeiras duas propostas de reforma. Sem poder desgarrar-se, completamente, das vozes emanadas dos entes subnacionais de cada região, a terceira proposta de reforma traz um esforço de mera uniformização das alíquotas interestaduais, conservando-se a competência individual de cada estado-membro para a instituição do tributo.

Em meio a essas seletividades, historicamente inseridas no arranjo federativo, a atual tentativa de homogeneização do espaço nacional – mediante a uniformização da legislação do ICMS – difere dos ânimos anteriores de integração regional, pois, a partir da emergência da reestruturação produtiva global – e sua, decorrente, proliferação de escalas –, o governo não promove a integração, somente, do espaço interno de acumulação, mas sim, e principalmente, desse espaço aos mercados internacionais. Embora a uniformização da institucionalidade tributária venha sendo engendrada pelo governo federal – mediante a cooptação de esforços na construção de um “interesse econômico geral”, em prol da reforma –, esse espaço mais amplo de acumulação internacional está situado para além da sua capacidade de regulação. Somado a isso, as tentativas de regulação dos espaços globais, por parte dos organismos multilaterais, não gozam da mesma legitimidade e coesão que as ações dos Estados nacionais, em seus respectivos territórios. Assim, na medida em que o processo de homogeneização das estruturas tributárias possui determinantes conjunturais de ordem supranacional, os seus efeitos e contradições também desdobram-se em escalas supranacionais, sem que os respectivos mecanismos de regulação sejam capazes de conter tais processos nessa dimensão.

Encurtam-se, dessa forma, os chamados ciclos de crise e as correlatas crises de governabilidade.

A coerência almejada pela uniformização homogeneizadora remete, contraditoriamente, a uma gradativa mitigação da capacidade regulatória dos entes públicos, pois, conquanto os padrões concorrenciais sejam normativamente alinhados – tal como se verifica nos grandes blocos econômicos unificados –, persistem os sintomas de instabilidade, porém, desta vez, num quadro em cujos Estados nacionais encontram-se engessados por arranjos institucionais “neutros”, os quais impedem a implementação de mecanismos tendentes a refrear, razoavelmente, a migração de capitais para outros espaços de valorização. A neutralidade desses arranjos – compostos em privilégio das escalas supranacionais de interação – contribui para o avanço da racionalidade econômica sobre as estruturas estatais, despolitizando os mecanismos de atuação do ente público e favorecendo uma sobredeterminação, cada vez mais intensa, da sua territorialidade política, pela crescente mobilidade dos capitais. Nesse contexto, a tendência de ampliação da tributação sobre bases fixas acaba por subordinar, ainda mais, os mecanismos estatais de articulação à lógica da “deslocalização”, limitando a sua capacidade de regular um processo de desenvolvimento, efetivamente, comprometido com o contexto sociopolítico do seu território. A progressiva redução da capacidade estatal de vincular a geração de riqueza aos seus limites territoriais intensifica o processo de incorporação dos seus respectivos espaços à lei do valor, subordinando a composição dos seus próprios arquétipos institucionais à conveniência organizativa de um capital, progressivamente, mais móvel/elástico e, por assim dizer, menos compromissado com o efetivo desenvolvimento dos espaços sob os quais se reproduz.

Esse arrefecimento da capacidade regulatória constitui-se em meio a um processo de despolitização do pacto federativo e, conseqüente, desconsideração da questão regional, dissolvendo-se os compromissos redistributivos, antes intrínsecos à materialidade institucional do sistema tributário brasileiro. Nesse contexto, os centros dinâmicos da economia nacional – representados pelos estados das regiões Sul e Sudeste – passam a hastear as bandeiras da neutralidade espacial tributária, o que representa uma ampliação das tendências de concentração industrial e, por conseguinte, das vantagens competitivas já consolidadas pelas regiões mais ricas. Essa condensação estrategicamente seletiva faz parte de um esforço de integração competitiva dos espaços nacionais aos mercados internacionais, porém, não de forma isolada – como ocorrido na década de 1990, sob a égide do federalismo competitivo –, mas sim, desta vez, com base nos preceitos da Nova Economia Institucional,

valendo-se da mediação centralizada do governo federal para garantir uma integração coesa aos espaços globais de acumulação. Trata-se, portanto, de garantir o acoplamento dos espaços econômicos nacionais aos fluxos globais, sem que isso implique, necessariamente, numa integração uniforme de todo o território nacional a essa dinâmica, pois, dadas as complementaridades produtivas e as forças de agregação do capital, a neutralização do espaço nacional tende a concentrar, espacialmente, a riqueza. Em outros termos, a uniformização normativa da tributação nacional não significa uma integração uniforme e proporcional de todas as regiões do país aos espaços globalizados, pois, a partir dessas alterações, o espaço interno estará, logo, mais sujeito às tendências de aglomeração produtiva.

O acoplamento do espaço nacional aos mercados internacionais – ainda que por meio de uma homogeneização normativa – pode significar uma concomitante ampliação das disparidades regionais internas, de modo a degenerar o, já precário, equilíbrio federativo, seguindo-se assim o crescente processo de colonização da racionalidade econômica sobre a composição desse arranjo. A pretendida uniformização tributária acentuaria a incapacidade regulatória do Estado brasileiro sobre a questão regional, não somente pela supressão dos espaços democráticos referentes à sua discussão, mas também e, principalmente, pelas necessidades de atender às prerrogativas de ajuste fiscal, submetendo, igualmente, o âmbito do gasto público às seletividades estratégicas, economicistas, da normatividade global. A estipulação dos fundos reparadores das disparidades regionais – embora de forma limitada – tentam mostrar-se eficazes no âmbito nacional. Porém, em se tratando de um alinhamento normativo-institucional aos espaços globais de acumulação, as finanças públicas nacionais e os mecanismos regulatórios do Estado brasileiro são insuficientes para sanar o provável agravamento dessas polaridades em escala global. A esse respeito, vale mencionar o fato de as instituições financeiras internacionais funcionarem a partir de uma lógica de ajuste estrutural, justamente, inclinada a um aprofundamento, ainda maior, dos ditos preceitos de homogeneização e suas correspondentes disfunções.

O posicionamento do grande capital em favor da uniformização do ICMS, embora, precisamente, neste momento, possa agregar riqueza e desenvolvimento ao espaço econômico nacional, não pode ser compreendido como um efetivo compromisso em relação ao desenvolvimento do país. Isso decorre do fato de a matriz espaço-temporal, privilegiada pelas propostas de reforma, tornar esse capital ainda mais desincorporado e, portanto, apto a buscar novos espaços de valorização, conforme as necessidades do seu ciclo reprodutivo. A segurança jurídica, exigida pelos investidores, ao passo em que representa um dispositivo de

atração de capital, consiste, ao mesmo tempo, num alinhamento a uma normatividade garantidora de maior mobilidade/elasticidade a este, minando os próprios mecanismos estatais de articulação do desenvolvimento regional.

As pressões estruturais, ensejadas pela competitividade recíproca entre os Estados nacionais, induz estes a alinharem suas estruturas normativas aos padrões organizativos proeminentes, ainda que isso implique, de certo modo, no enfraquecimento ou redefinição dos seus próprios mecanismos de regulação. Entretanto, a supressão da dimensão sociopolítica e, por assim dizer, redistributiva, na elaboração desse arranjo, não se desdobra, unicamente, no âmbito da questão regional. Os imperativos econômicos de maximização, inseridos na composição dessa materialidade institucional, repercutem também no aprofundamento da própria desigualdade social, favorecendo a regressividade tributária e a concentração de renda. A orientação estratégica de neutralização dos espaços de acumulação – ampliando-se a mobilidade/elasticidade do capital – faz recair o ônus tributário sobre os consumidores de baixa renda – com menor capacidade de deslocamento –, desonerando-se, dessa forma, os grandes conglomerados industriais. Os discursos em prol da neutralidade eficiente e da harmonização competitiva ocultam a conveniência dessa matriz espaço-temporal em relação à nova condensação das relações de classe, a qual se serve da crescente desincorporação das formas de valorização do capital para sobredeterminar, de modo mais incisivo, os demais segmentos sociais.

A historicidade com que se redefinem, concretamente, os parâmetros da “boa técnica fiscal” denota o condicionamento entre a sua composição e a coalizão de forças, predominante em cada conjuntura. A reestruturação produtiva global vai constituindo uma nova condensação estrategicamente seletiva em torno do aparato público, inserindo novos axiomas na legitimação dos parâmetros de “qualidade” do sistema tributário. Desgarrada dos compromissos redistributivos, a orientação estratégica proeminente endossa os preceitos economicistas da competitividade, “despolitizando” e, por assim dizer, “desdemocratizando” o debate sobre as reformas. Dissimulando uma aparente separação entre o econômico e o político, o projeto hegemônico segue, sorratamente, inserindo os preceitos político-ideológicos de uma racionalidade maximizadora na armação institucional-organizativa do Estado, afastando, dessa forma, a apreciação das questões redistributivas, intrínsecas a esse processo, tanto no âmbito social como regional. As recomendações de uniformização do ICMS – deslocando-se o ônus tributário para o momento e local do consumo –, a fim de, posteriormente, promover-se a ampliação da participação relativa dos tributos sobre o valor

adicionado, refletem um impulso de desoneração do grande capital, em detrimento das camadas menos privilegiadas da população.

A veneração “despolitizada” da competitividade busca legitimar uma reorientação estratégica voltada para a desoneração e desincorporação das frações hegemônicas do capital, mediante o ajustamento do imposto sobre o valor adicionado aos padrões concorrenciais uniformes da normatividade global. Esse esforço aponta como prerrogativa a necessidade de redução da cumulatividade do sistema tributário nacional, buscando reverter o processo de oneração fiscal, despontado na década de 1990. A abertura econômica desregulada e o federalismo competitivo – preponderantes naquele período – fizeram a União lançar mão de ampliar as contribuições cumulativas, gravando assim o próprio capital, para atender aos, então irredutíveis, imperativos de ajuste fiscal. Manifestos tais efeitos “perversos” da competição desregulada – ministrados ao tom da *Public Choice* –, os discursos hegemônicos passaram então a reconsiderar seus respectivos preceitos organizativos, pregando certa centralização homogeneizadora dos aparatos institucionais estatais, ensejando, a partir daí, um alinhamento competitivo dos arranjos “neutros” de regulação fiscal. Os dilemas estratégicos sobre a questão passaram a girar, portanto, em torno das pressões pela desoneração do capital e, por outro lado, pelas necessidades de sustentação dos patamares de arrecadação, a fim de serem mantidas as metas de superávit primário, como forma de conservação da confiança dos investidores.

Num contexto cuja determinação da elaboração normativa vem permeada pela pluralidade de escalas e, nesse esteio, pelos desígnios da conjuntura internacional, a alternativa parece ser então a substituição dos tributos cumulativos pela ampliação relativa da carga tributária sobre o valor adicionado, sem que a distribuição de renda ou a articulação do desenvolvimento regional façam parte da respectiva agenda de discussões. Mesmo em face dos indícios de aprofundamento da regressividade fiscal, a integração interna e, ao mesmo tempo, externa do espaço tributário nacional figura como caminho, institucionalmente, mais “adequado” aos parâmetros contemporâneos de regulação. As seletividades estratégicas, estruturalmente inscritas nessa materialidade institucional, restringem o escopo de possibilidades das reformas à constituição de arranjos organizativos menos dependentes de um manejo direto, por parte da atual condensação das relações de classe. Esses arquétipos – legitimados por uma exaltação à racionalidade eficiente – acabam, então, por privilegiar matrizes espaço-temporais, cuja materialidade favorece, concretamente, as frações

hegemônicas do grande capital, desincorporando e intensificando suas determinações, em face da territorialidade política da vida cotidiana e das instituições públicas.

A uniformização e o achatamento de alíquotas do ICMS despontam, nesse cenário, como antídotos para as disfunções atribuídas à guerra fiscal, julgando conferir-se, assim, mais competitividade ao espaço nacional de acumulação. Com isso, negligencia-se o fato de os efeitos perversos dessa competição interjurisdicional advirem, por certo, dos próprios preceitos organizativos, intrínsecos à dinâmica competitiva, conservando-se – porém, agora, sob outras escalas – os mesmos pressupostos ontológicos da racionalidade individualista, desdobrados no âmago da nova espacialidade capitalista. Isso não significa, entretanto, que os precursores dessa engrenagem desconheçam a tendência autodestrutiva da reprodução competitiva desse sistema. Mesmo conscientes dessas perturbações intrínsecas, os intentos uniformizadores baseiam-se, em realidade, na esperança de que essa mesma espacialidade – ora marcada pela proeminência da escala supranacional – desloque as contradições e os sintomas predatórios da competitividade para espaços ainda menos integrados a essa dinâmica, sobredeterminando, egoisticamente, esses outros campos de valorização.

A instituição de arranjos institucionais “neutros” – à luz dos preceitos teóricos da *New Institutional Economics*, calcados na alegada superação da dicotomia entre Estado e mercado – acaba por assegurar a colonização da racionalidade econômica sobre a determinação finalística das políticas públicas e da própria materialidade institucional do Estado. A partir dessa pseudoneutralidade, as bandeiras da competitividade e da eficiência vão legitimando a implementação de uma reforma tributária tendente à regressividade, sem que as questões da igualdade social e das finalidades últimas do arranjo federativo sejam, sequer, debatidas nessa ocasião. Nesse esteio, a orientação estratégica de neutralização das estruturas fiscais permite à nova condensação das relações de classe gozar de um arranjo institucional, concretamente, destinado a garantir a sua reprodução de forma, relativamente, autônoma, sustentando, dessa forma, a aparente dissociação entre o econômico e o político.

A apreensão dos macrofundamentos, inerentes ao processo de uniformização da legislação do ICMS, passa, então, inevitavelmente, pela percepção da inseparabilidade ontológica entre o econômico e o político. O reconhecimento dessa interdependência constitutiva evidencia a materialidade concreta desse processo enquanto parte de um movimento destinado a reedificar os mecanismos de regulação, inserindo matrizes espaço-temporais consideradas, economicamente, mais adequadas a atual correlação das forças produtivas. O próprio esforço de supressão dos espaços democráticos, no contexto da

elaboração desses arranjos – pretensamente econômicos –, evidencia, contraditoriamente, tratem-se de uma “forma”, também, política e, portanto, permeada pelos conflitos inerentes à atual condensação das relações de classe. Assim, mais do que uma mera reação adaptativa à dinâmica concorrencial, o arranjo institucional, então implementado, afigura-se como condição necessária à sua reprodução, em meio à consolidação de um projeto político-ideológico, eclipsado pela pretensa neutralidade das diretrizes economicistas, largamente difundidas na atual conjuntura.

5.1. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As teorias hegemônicas da economia do setor público – fincadas no individualismo metodológico – pressupõem a precedência do econômico sobre o político, de modo que, sob esse prisma, a pretensa neutralidade das estruturas públicas estaria baseada, precipuamente, na incorporação dos elementos decisórios aos processos políticos estatais. Imagina-se, dessa forma, a conexão entre dois substratos considerados, originariamente, externos um ao outro. Por outra perspectiva, longe de pressupor a separação entre o econômico e o político – ainda que para uma posterior incorporação de um pelo outro –, a noção de totalidade concreta concebe o processo social enquanto unidade de um conjunto de determinações econômicas, políticas e ideológicas²⁹², intrinsecamente condicionadas, no âmago da sua própria constituição. A partir desse fundamento ontológico, um arranjo organizativo tomado, imediatamente, como arquétipo de natureza, eminentemente, “política”, guarda, também, determinações econômicas, subjacentes à sua disposição. Ou ainda, se considerado de natureza, puramente, “econômica”, traz mecanismos de dominação político-ideológica, inscritos em sua materialidade.

A internalização da racionalidade econômica no processo de elaboração das normas e arranjos sócio-organizativos atende, em realidade, a um conjunto de prerrogativas destinado a tentar conter as contradições e conflitos sociais, intrínsecos à reprodução do sistema de acumulação. Embora não se possa negar a influência exercida pelas teorias hegemônicas no desenho da correlação das forças produtivas, seus pressupostos baseiam-se em fundamentos

²⁹² Enquanto totalidade aberta, o conjunto de relações e determinações diversas comporta, também, as demais dimensões do processo social, sendo mencionadas aqui apenas as de ordem econômica, política e ideológica, por se manifestarem de forma mais essencial no objeto estudado.

metodológico/ontológicos insuficientes à apreensão do real, em sua materialidade concreta. Destarte, a dita influência exercida por essas escolas não advém da sua pretensa capacidade de percepção dos processos sociais concretos, mas sim do fato de constituírem-se em mecanismos tendentes a garantir a reprodução de orientações estratégicas, hegemonicamente, estabelecidas. Dessa forma, dada a historicidade com que emergem as conveniências teóricas do *mainstream*, seus pressupostos e preceitos organizativos devem ser concebidos, não como fundamentos ideais, hierarquicamente, superiores de percepção do real, ou ainda, como alicerces de uma perspectiva apta a captar as interações sociais concretas, mas sim enquanto mecanismos constitutivos do seu próprio objeto, ou seja, apenas como instrumentos de implementação e legitimação dos projetos hegemônicos, supervenientes em cada conjuntura.

Em vias de consolidação de movimentos como esse, o crivo de cientificidade, interposto à produção do conhecimento contemporâneo, vai subordinando, cada vez mais, a investigação dos processos sociais aos imperativos gnosiso-epistêmicos fundados na microanálise. A individualização do tecido social e do próprio conhecimento científico – enquanto produto e produtor desse contexto – ofusca a percepção dos macroprocessos, também determinantes dessa realidade. No âmago dessas interações, a alegada “crise das grandes narrativas”²⁹³ desencoraja a adoção de uma abordagem totalizante, por parte dos pesquisadores, domesticando a produção científica, no sentido de restringir seu escopo de possibilidades ao recorte de objetos, em realidade, mais comprometidos com a exatidão dos modelos analíticos pré-estabelecidos do que com a apreensão da sua própria materialidade concreta. Buscando legitimar-se enquanto campo do saber útil, essa forma de produção do conhecimento segue aprofundando o processo de “naturalização” das Ciências Sociais, engessando os padrões cognitivos de captação do real, sob premissas, ideologicamente, constituídas. Um olhar mais atento sobre essas questões permite dizer que não há, de fato, uma crise das grandes narrativas. Ocorre, ao contrário, a consolidação de um grande bloco de pensamento hegemônico, o qual tem como principal artifício, justamente, a capacidade de projetar-se, dissimuladamente, sob o véu de uma pseudoneutralidade axiológica.

A garantia de reprodução desse movimento reside, exatamente, na ocultação dos seus reais determinantes, blindados por seus intrínsecos critérios de coerência autorreferida. O curso dessa fragmentação esterilizadora do saber científico destina-se, em realidade, a

²⁹³ Para um maior aprofundamento sobre as questões envolvendo a “crise das grandes narrativas”, em meio à vasta bibliografia sobre o tema, recomenda-se a leitura da obra de Lyotard (2009) e, complementarmente, de Santos (1987).

dissolver a percepção e, por conseguinte, a problematização da totalidade dos processos sociais, subordinando-os, dessa forma, mais intensamente, aos ditames de um padrão hegemônico de sociabilidade que, quanto menos, imediatamente, perceptível, mais dispõe de meios para se consolidar. Diante disso, considerando-se a ontológica indissociabilidade entre ideia e matéria, pode-se dizer que, tal como se verifica nos arranjos institucionais aqui estudados, a preconização de uma determinada “forma” adequada de produção do saber científico traz inscrita, em sua materialidade, o próprio escopo de conteúdos possíveis a que visa legitimar.

Diante das considerações críticas acerca das abordagens hegemônicas e – por ocasião do concreto pensado – apresentadas as ponderações mais conclusivas sobre o objeto estudado, resta, ao final, arriscar algumas breves considerações sobre os possíveis horizontes, parcialmente, vislumbrados a partir do atual contexto.

Embora as questões aqui trabalhadas sejam concebidas em meio às contradições e conflitos, intrínsecos à reprodução do sistema capitalista, a proposição de medidas que impliquem no rompimento frontal e imediato com essa dinâmica não parece ser solução fácil. Internamente, no caso brasileiro, os dilemas apontam diretrizes que vão desde a recomposição da carga relativa de cada modalidade tributária até a sugestão da adoção de um sistema de apuração baseado no critério de “consumo pessoal”²⁹⁴, em substituição da atual incidência “geral sobre vendas”. Entretanto, sem abrir mão da possibilidade de ajustes em caráter nacional, sob o ponto de vista estratégico, a complexidade do contexto estudado não comporta a proposição de medidas, unicamente, no plano individual do Estado brasileiro, haja vista as limitações trazidas pela pressão competitiva recíproca entre as nações, engessando, razoavelmente, os mecanismos públicos de governabilidade. Pensar um caminho levando em conta, exclusivamente, o plano decisório nacional implicaria, por equívoco, em ignorar a percepção da própria totalidade do processo social contemporâneo, desdobrado em meio a uma conjuntura marcada, crescentemente, pela pluralidade de escalas. Sendo que a atual condensação das relações de classe e a própria coalizão de forças – sob a qual se compõe o Estado nacional – encontram-se estruturadas por meio de arranjos organizativos

²⁹⁴ A alternativa, em busca de maior equidade tributária, surgiu das ideias de Kaldor (1950), citado por Quadros (1994), ao propor a instituição de um imposto (direto) sobre o consumo pessoal, ao invés de incidir sobre os bens consumidos, como é o caso atual. Segundo o seu idealizador, Kaldor, “esse tributo reuniria as vantagens da neutralidade econômica, da justiça social e da relação direta entre o contribuinte e o fisco, suplementando o papel desempenhado pelo imposto de renda para a progressividade da estrutura tributária” (QUADROS, 1994, p. 8). Entretanto, essa modalidade tributária nunca foi implementada, devido aos seus alegados custos de administração.

multiescalares, as propostas de transformação desse contexto não podem ser articuladas de outra forma, senão também por mecanismos dispostos sob essas matrizes.

Em meio a esse panorama, a composição da política tributária nacional não deixa de ser, ao mesmo tempo, um projeto de cunho também internacional e, portanto, submetido às pressões estruturais nessa dimensão. Num cenário global, em cujos Estados nacionais concebem-se enquanto atores competitivos, posicionados sob uma dinâmica na qual “quem não sobe cai”, os esforços em prol de um sistema tributário mais progressivo esbarram na orientação imperativa de se garantir a desoneração e desincorporação do capital. Diante disso, face ao movimento contraditório entre a territorialidade política das instituições públicas e a crescente mobilidade e celeridade dos fluxos econômicos, as possibilidades de reação à sobredeterminação do capital desincorporado devem posicionar-se, também, a partir de matrizes espaço-temporais que considerem a ampliação desse ciclo reprodutivo. Desse modo, assim como a normatividade global homogeneizadora vem sendo costurada a partir de premissas difundidas pelas “Organizações Tributárias Internacionais”²⁹⁵, convém que a articulação de mecanismos de pressão em sentido contrário organize-se, da mesma forma, a partir de instituições de igual alcance.

Seguramente, a constituição de organizações internacionais, dispostas a articularem, globalmente, uma espécie de pressão social por uma tributação mais justa pode parecer, num primeiro momento, a visualização de um rumo demasiado utópico. Porém, ainda que de forma embrionária, já é possível observar a emergência de redes de cooperação capazes de desencadear movimentos reivindicatórios, em diferentes partes do mundo – principalmente no Ocidente –, articulando proposições comuns em torno de questões enfrentadas por diversos povos.²⁹⁶ Sem descartar a necessidade e as possibilidades de pressões no âmbito nacional, cumpre advertir a importância de se integrar tais esforços a uma perspectiva de atuação multiescalar, conferindo aos compromissos por transformação uma projeção de ordem mais conjuntural. Se a atual condensação das relações de classe opera-se em meio à nova

²⁹⁵ Dentre as organizações de alcance internacional, dedicadas a diversas finalidades no campo tributário, pode-se mencionar as: APEC Tariff Database; Centre for Freedom and Prosperity (CFP); Confédération Fiscale Européenne (CFE); European American Tax Institute; European Association of Tax Law Professors; Institute for Fiscal Studies (IFS); Institute of Internal Auditors; Institute for Professionals in Taxation; International Accounting Standards Board; International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD); International Federation of Accountants; International Fiscal Association (IFA); International Fiscal Association - British Branch; International Organisation of Experts; International Tax Academy (IBFD); International Tax & Investment Organisation; International Tax Planning Association (ITPA); North American Tax Centre; Organisation for Economic Co-operation & Development (OECD); OECD Committee of Fiscal Affairs (CFA); World Customs Organisation; World Union of Professions.

²⁹⁶ Dentre as entidades com esse perfil, vale exemplificar as: Attack; Make Finance Work; Tax Justice Network.

espacialidade capitalista, os mecanismos de pressão e luta por estruturas tributárias mais equânimes devem constituir-se, similarmente, a partir de diferentes escalas de interação, buscando alcançar, dessa forma, uma maior efetividade na inserção de premissas redistributivas nos ordenamentos correspondentes.

Sendo que os mecanismos de dominação não se encontram, necessariamente, dispostos nas mãos de um grupo conspirador determinado, mas sim, em realidade, inscritos na própria materialidade institucional das estruturas públicas e sociais, o exame das contradições materiais intrínsecas a esses arquétipos parece figurar, então, como um bom caminho a ser trilhado no desvelamento e enfrentamento dos projetos hegemônicos. Por essa perspectiva, a investigação dos arranjos institucionais proeminentes implica, portanto, em concebê-los enquanto fração de um padrão sócio-organizativo de administração dos processos sociais concretos, composto por determinações de substrato, indissociavelmente, “econômico-político-ideológico”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **O Estado numa Era de reformas: os anos FHC - Parte 2**. Brasília: MP, SEGES, 2002. 316 p.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999.

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

_____. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ACIR (U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations). **Interjurisdictional Tax and Policy Competition: Good or Bad for the Federal System? M-177**. Washington: D.C., 1991.

AFFONSO, R. B. A. **O Federalismo e as teorias hegemônicas da Economia do Setor Público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. 2003. 268 f. Tese (Doutorado em Economia)- Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2003.

_____. Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, p. 127-152, jun. 2000.

_____. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **A federação em perspectiva, ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 57-75.

AFONSO, J. R. R. A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: AFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **A federação em perspectiva, ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 315-328.

_____. Brasil: descentralização fiscal e avanço nas políticas sociais. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, 15., 2003, Santiago do Chile, **Anais...** Santiago do Chile: Cepal, 2003. p. 1-23.

AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A.; VIANNA, S. W. **Carga Tributária Indireta no Brasil: Análise da Incidência Efetiva sobre as Famílias**. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Série de estudos econômicos e sociais, 2004.

AFONSO, J. R. R.; SERRA, J. Os tempos mudaram. In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO JÚNIOR, G. **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2006. p. 93-100.

AFONSO, J. R. R.; SOARES, J. M.; CASTRO, K. P. **A avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário brasileiro: o livro branco da tributação brasileira**. Documento para discussão IDB-DP-265. Banco Interamericano de Desenvolvimento, jan., 2013.

ARAÚJO, E. A. **A tributação do consumo pela sistemática do valor adicionado em contextos federativos**: problemas e possíveis alternativas para lidar com a questão. 1999. 175 f. Dissertação (Mestrado em Economia)- Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 1999.

ARROW, K. J. **Social choice and individual values**. New York: John Wiley, 1963.

AZEVEDO, S.; MELO, M. A. A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997.

BACON, F. *Neues Organon*. Tradução E. Mas. Berlin, 1870. In: BACONE, F., **Opere filosofiche**, Bari: Laterza, 1965. p. 264.

BAER, M. **O rumo perdido**: a crise financeira e fiscal do Estado brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

BARRERA, W. A.; ROARELI, M. L. de M. Relações fiscais intergovernamentais. In: AFFONSO, R. B. Á.; SILVA, P. L. B. **Reforma tributária e federação**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 129-160.

BARROW, C. W. The Marx problem in marxian state theory. **Science & Society**, 64. 1 p. 87-118, 2000.

BAUMANN, R.; CANUTO, O.; GONÇALVES, R. **Economia Internacional**: teoria e experiência brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 2004. 442 p.

BLANKART, C. B. A Public Choice View of Tax Competition. **Public Finance Review**, v. 30, n. 5, p. 366-376, 2002.

BOVO, J. M. **Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil**. Araraquara: FCL/Laboratório Editorial/UNESP, 2000.

BOYLAN, T. A.; O’GORMAN, P. F. Fleetwood on causal holism: clarification and critique. **Cambridge Journal of Economics**. v. 30, p. 123–135, 2006.

BRAMI-CELETANO, A.; CARVALHO, C. E. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 44-53, jan./jun. 2007.

BRANDÃO, C. A. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento**: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. 2004. 200f. Tese (Livre Docência em Economia)- Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2004.

BROWN, A.; FLEETWOOD, S.; ROBERTS, M. **Critical Realism and Marxism**. NY: Routledge P, 2001.

BRUNO, M. Macroanálise, regulação e o método: uma alternativa ao holismo e ao individualismo metodológicos para uma macroeconomia histórica e institucionalista. **Revista de Economia Política**, v. 25, n. 4, p. 337-356, out./dez., 2005.

BUCHANAN, J. M.; GOETZ, Ch. J. Efficiency limits of fiscal mobility: an assessment of the Tiebout model, **Journal of Public Economics**, v. 1, p. 25–43, 1972.

BUCHANAN, J.; TULLOCK, G. **El cálculo del consenso – fundamentos lógicos de la democracia constitucional**. Barcelona: Planeta-Agostini, [c1962], p. 394, 1993.

BUCHANAN, J. M. Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 25, n. 2, p. 1-9, 1995.

_____. Federalism and Individual Sovereignty. **Cato Journal**. v. 15, n. 2-3, p. 259-68, 1995/1996.

_____. The reasons of rule: constitutional political economy. **The collected of James Buchanan**, v. 10, Cambridge: New York, 1985.

_____. Limites constitucionales al poder fiscal del estado. In: BUCHANAN, J. M.; McCORMICK, R. E.; TOLLISON, R. D. (Orgs.). **El análisis económico de lo político – lecturas sobre la teoría de la elección pública**. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984. p. 137-172.

BUNGE, M. Ten Modes of Individualism - None of Which Works - And Their Alternatives. In: **Philosophy of the Social Sciences**. 30: 384-406, 2000.

BURAWOY, M. Making Nonsense Of Marx. **Contemporary Sociology**, v. 14 n. 5, p. 704-707, 1985.

CAIDEN, G. **Administrative reform comes of age**. Walter de Gruyter: Berlin/New York, 1991.

CALIENDO, P. **Direito Tributário e análise econômica do Direito: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CAMERON, A. **Turning Point? The Volatile Geographies of Taxation**. Editorial Board of Antipode, 2006.

CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil**. 1981. 447f. Tese (Livre Docência em Economia)- Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1981.

_____. Raízes da concentração industrial em São Paulo. São Paulo T. A. 1975. Republicado pela Editora do Instituto de Economia da Unicamp, 1998 (30 anos de Economia da Unicamp).

CHASIN, J. **Marx: estatuto ontológico e resolução metodológica**. São Paulo: Boitempo, 2009.

CNOSSEN, S. Global Trends and Issues in Value Added Taxation. **International Tax and Public Finance**, Boston, 5, p. 399–428, 1998.

COLOMBO, L. A. **Federalismo e reforma tributária no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002)**. 2008. 219 fl. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas)– Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

CONTI, J. M. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: J. Oliveira, 2001. 160 p.

CORAZZA, G. **O todo e as partes: uma introdução ao método da Economia Política.** *Revista Estado e Economia*, São Paulo, v. 26, n. Especial, p. 35-50, 1996.

_____. O caminho de volta do abstrato ao concreto – uma introdução ao método da economia política em Marx. In: CORAZZA, G. (Org.). **Métodos da ciência econômica.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

CHASIN, J. **Marx: estatuto ontológico e resolução metodológica.** São Paulo: Boitempo, 2009.

COASE, Ronald H. The Nature of the Firm. In: WILLIAMSON, O.; WINTER, S. **The Nature of the Firm** - Origins, Evolution and Development. New York: Oxford University Press, 1937.

CORIAT, B. La Théorie de la Régulation. Origines, specificités et perspectives. In: AGLIETTA, M. (Org.). **École de la régulation et Critique de la raison économique.** Paris: Ed L'Harmattan, 1994.

DAIN, S. A economia política da reforma tributária de 2003. In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO JÚNIOR, G. **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil.** Campinas: Unicamp, 2006. p. 371-395.

DEUS, L. G. **Reconstrução categorial de O Capital à luz de seus esboços: a instauração da crítica da economia política (1857, 1863).** Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2010.

DINIZ FILHO, L. L. **O contexto da globalização e seus efeitos sobre a dinâmica regional recente no Brasil.** Mini-curso apresentado no VI Congresso Brasileiro de Geógrafos, Goiânia, 2004. Disponível em: <<http://www.inep.br>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

DUTRAIVE, V. De l'analyse contemporaine des institutions aux institutionnalistes américains: un cheminement rétrospectif. In: COREI Th. **L'économie institutionnaliste. Les fondateurs.** Paris: Economica, 1995.

DYE, T. R. **American federalism: competition among governments.** Massachusetts/Toronto: Lexington Books, 1990. p. 219.

ELSTER, J. **Marx hoje.** São Paulo: Paz e Terra, 1989.

ESCOBAR-LEMMON, M. Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 31, n. 4, p. 23-41, 2001.

FAUSTO, Ruy. **Marx: lógica e política.** Tomo I. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

FELD, L. P.; ZIMMERMANN, H.; DÖRIN, T. Federalism, Decentralization, and Economic Growth. **Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung**, Marburg, v. 72, p. 361-377, 2003.

FERREIRA, S. G.; VARSANO, R.; AFONSO, J. R. Inter-jurisdictional fiscal competition: a review of the literature and policy recommendations. **Revista Economia Política**, São Paulo, v. 25, n. 3, 2005.

FILIPPOV, M. Riker and Federalism. **Constitutional Political Economy**, St. Louis, Missouri, v. 16, p. 93-111, 2005.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. (Orgs.). **A federação em perspectiva**. São Paulo: Fundap, 1995.

_____. **Brasil no espaço**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. **O voo da coruja**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____. Formação, expansão e limites do poder global. In: _____. **O poder americano**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

_____. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

FROHLICH, N.; OPPENHEIMER, J. A. **Economia política moderna**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. p. 177.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

_____. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GALA, P. A Retórica na Economia Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2, p. 90, abr./jun. 2003.

GERMER, C. **Contribuição ao entendimento do método da economia política, segundo Marx**. Curitiba: UFPR, 2000.

GIAMBIAGI, F.; ALEM, A. **Finanças públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GOLD, D. A.; LO, C. Y. H.; WRIGHT, E. O. Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado capitalista. In: OFFE, C. et al. **Capitalismo y Estado**. Madrid: Editorial Revolución, 1985. p. 171-205.

GORENDER, J. Introdução. In: MARX, K. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

GOULDBAUM, S. A controvérsia marginalista. In: **O postulado da racionalidade e a Nova Economia Institucional: a Nova Teoria da Firma**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: EAESP/FGV, 1997.

GOMES, F. G. A Nova Economia Institucional (NEI) e o (Sub) Desenvolvimento Econômico Brasileiro: limites e impossibilidades de interpretação. In: IX ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA. **Anais...**, 2004.

GOODSPEED, T. J. Tax Competition, Benefit Taxes and Fiscal Federalism. **National Tax Journal**. v. 51, n. 3, p. 579-586, 1998.

GOODSPEED, T. J. Bailouts in a Federation. **International Tax and Public Finance**. v. 9, p. 409-421, 2002.

GRAY, J. **Falso amanhecer: os equívocos do capitalismo global**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

HARMES, A. The Political Economy of Open Federalism. **Canadian Journal of Political Science**, v. 40, n. 2, p. 417-437, 2007.

HARRIS, J.; HUNTER, J.; LEWIS, M. C. (Eds.). **The new institucional economics and the third world development**. London: Routledge, 1995.

HARVEY, D. **El nuevo imperialismo**. Madrid: Akal, 2003.

_____. **La condición de la posmodernidad**: investigación sobre los orígenes del cambio cultural. 1. ed. Buenos Aires: Amorrortu, 2004.

_____. **Espacios del capital**: hacia una geografía crítica. Madrid: Akal, 2007.

HAYEK, F. A. V. **O caminho da servidão**. Tradução e revisão Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. p. 221.

HIRSCH, J.; KANNANKULAM, J. The Spaces of Capital: The Political Form of Capitalism and the Internationalization of the State. **Antipode**, v. 43, n. 1, p. 12–37, 2010.

HIRSCH, J. **Globalización, capital y Estado**. 1. ed. México DF: UAM-X, CSH, Depto. De Relaciones Sociales, 1996.

HIRSCHMAN, A. O. **Exit, voice and loyalty**: responses to decline in firms, organizations and states. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

HEITICH, W. H.; WINER, S. L. W. **Rules, Politics and the Normative Analysis of Taxation**. Ottawa, Ont.: Dept. of Economics, Carleton University, 2000.

HOFMANN, R. M.; PELAEZ, V. A racionalidade na teoria econômica: entre individualismo metodológico e estruturalismo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPEC, 2008.

IANNI, O. **A Sociedade Global**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1996.

INMAN, R. P. Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism. In: RODDEN, J.; GUNNAR, S. E.; LITVACK, J. (Eds.). **Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints**. Cambridge, MA: MIT Press, 2003. p. 35–83.

JESSOP, B. The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination. **Social Policy & Administration**, v. 33, n. 4, p. 348-359, December 1999.

_____. The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism. **International Journal of Urban and Regional Research** v. 24, n. 2, 2000a.

_____. The State and the Contradictions of the Knowledge-Driven Economy. In: BRYSON, J. R.; DANIELS, P. W.; HENRY, N. D.; POLLARD, J. (Eds.). **Knowledge, Space, Economy**, London: Routledge, 2000b.

_____. **El futuro del Estado capitalista**. Madrid: Los Libros de La Catarata, 2008.

_____. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v.17, n. 33, p. 131-144, jun. 2009.

_____. The 'return' of the national state in the current crisis of the work market. **Capital & Class**, v. 34, n. 1, p.38-43, 2010.

KENYON, D. A. Theories of interjurisdictional competition. **New England Economic Review**, p. 14-35, mar./abr. 1997.

_____. Interjurisdictional Tax and Policy Competition: Good or Bad for the Federal System? Washington, DC: **U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations**, 1991.

KHAIR, Amir. **Avaliação do impacto de mudanças nas alíquotas do ICMS nas transações interestaduais**. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Textos para debate. IDB-DP-212, 2011.

KONDER, L. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

KORSCH, K. **Marxismo y filosofía**. México: Era, 1971.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LANGONI, C. G. Bases institucionais da economia brasileira. **Revista de finanças públicas**. Rio de Janeiro, 41(347): 102-8 jul./set., 1981.

LAWSON, C.; PEACOCK, M.; PRATTEN, S. P. Realism, underlabouring and institutions. **Cambridge Journal of Economics**, 20, 137-151, 1996.

LEITÃO, K. O. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo a partir do PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país**. São Paulo, 2009, 285f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)- FAU-USP, 2009.

LENGYEL, E. **Reseña de "Globalización, capital y Estado" de Joachim Hirsch** Política y Cultura. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, n. 8, primavera, 1997. p. 373-378.

LEME, H. J. C. **O federalismo na Constituição de 1988: representação política e distribuição de recursos tributários**. 1992. 202f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas)- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, Campinas, 1992.

LESSA, S. Lukács e o marxismo contemporâneo. **Revista Temáticas**, Campinas, n. 1-2, Unicamp, 1993.

_____. **Para compreender a ontologia de Lukács**. 1998

_____. Em busca de um(a) pesquisador(a) interessado(a): o problema do método na Ontologia de Lukács. **Estudos de Política e Teoria Social**, Praia Vermelha, Pós-graduação em Serviço Social/UFRJ, v. 1, n. 2, 1999.

LEVINE, A.; SOBER, E.; WRIGHT, E. Marxismo e individualismo metodológico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 57-70, 1989.

LIMA, E. C. P. **Reforma Tributária no Brasil**: entre o ideal e o possível. Texto para Discussão do IPEA. ago. 1999.

LOPREATO, F. L. C. **Federalismo e finanças estaduais**: algumas reflexões. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 98, set. 2000.

LUKÁCS, G. **Ontologia do ser social**: os princípios ontológicos fundamentais de Marx. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

LYNCH, G. P. Protecting Individual Rights Through a Federal System: James Buchanan's View of Federalism. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 34, n. 4, p. 153-168, 2004.

MARTIN, Adam. Critical realism and the Austrian paradox. **Cambridge Journal of Economics**, v. 33, p. 517-530, 2009.

MARX, K. **Grundrisse**, Harmondsworth, Middlesex, edición de 1973 [Ed. Cast.: Elementos Fundamentales para la crítica de la economía política, Madrid, Siglo XXI, 1989].

_____. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. **O capital**: crítica da economia política. Livro I, 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MATTOS, A. G. A natureza e o alcance dos convênios em matéria de ICMS. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 79, 2002.

MCGUIRE, T. Federal Aid to States and Localities and the Appropriate Competitive Framework. In: KENYON, D.; KINCAID, J. **Competition Among States and Local Governments** Washington, D.C.: The Urban Institute Press, 1991. p. 153-64.

MEDEIROS, C. A. Instituições, Estado e Mercado no Processo do Desenvolvimento Econômico. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 49-77, 2001.

MELO, M. A. **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processos decisórios. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 238.

MIGUE, J. L. Federalism and Individual Sovereignty: Comment on Buchanan. **Cato Journal**, v. 15, n. 2-3, 1996.

MILIBAND, R. **El Estado en la sociedad capitalista**. México: Siglo XXI, 1988.

MORSCH, N. A. **Justiça e neutralidade fiscal**: a questão do ICMS nas transações interestaduais. 2003. 181f. Dissertação (Mestrado em Direito)– Faculdade de Direito PUC-RS, Porto Alegre, 2003.

MOTTA, L. E. Nicos Poulantzas, 30 anos depois. Resenha: MARTIN, James. The Poulantzas Reader, Marxism, Law and the State, London, 2008. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 221-228, jun. 2009.

NASCIMENTO, S. P. **Guerra fiscal**: uma avaliação com base no PIB, nas receitas do ICMS e na geração de empregos, comparando Estados participantes e não participantes. 2008. 162p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada)- ESALQ-USP, Piracicaba, 2008.

NOGUEIRA, J. R. B., SIQUEIRA, R. B. O problema da informação e o estudo da economia do setor público. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, p. 9-34, 1998.

NORTH, D. **Structure and Change in Economy History**. New York: Norton, 1981.

_____. **Institutions, institutional change, and economic performance – political economy of institutions and decisions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. **The New institutional economics and development**. Online. St. Louis, 1993. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpeh/9309002.html>>. Acesso em: 25 mar. 2012.

OATES, W. E. Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. **International Tax and Public Finance**, v. 12, p. 349-374, 2005.

_____. An economic approach to federalism. In: BAKER, S.; ELLIOTT, C. (Orgs.). **Readings in public sector economics**, [s.l.], D. C. Heath and Company, p. 559-565, 1990.

OATES, W. E.; SCHWAB, Robert M. Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency-Enhancing or Distortion-Inducing? **Journal of Public Economics**, v. 35, p. 333-354, 1988.

O'CONNOR, J. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, C. **Contradiciones del Estado del bienestar**. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

_____. Structural Problems of the Capitalist State: Class rule and the political system. On the selectiveness of political institutions. Von Beyme (Ed.). **German Political Studies**, v. 1, p. 31-54, 1974.

OLIVEIRA, F. A. A lógica das reformas: a evolução do sistema tributário (1966-2002). In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO JÚNIOR, G. **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2006. p. 21-37.

_____. **Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional**. 1992. 210f. Tese (Livre Docência em Política e História Econômica)- Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

_____. **Teorias da federação e do federalismo fiscal**: o caso do Brasil. Belo Horizonte: EG/FJP, 2007 (Texto para Discussão).

_____. **Economia Política e finanças públicas no Brasil**: um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009. 325p.

_____. **A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009.** Texto para Discussão (IPEA), v. 1469, p. 01-61, 2010.

OLIVEIRA, F. A.; NAKATANI, P. The real plan: price stability with indebtedness. **International Journal of Political Economy**, New York: v. 30, n. 4, pp. 13-31, 2003.

OLIVEIRA, F. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui Britto Alvares; SILVA, Pedro Luiz (Orgs.). **A federação em perspectiva.** São Paulo: Fundap, 1995.

_____. **A economia brasileira: crítica à razão dualista,** Petrópolis, Vozes/Cebrap, 1981. Publicado originalmente em Estudos Cebrap (2), 1972.

OLIVEIRA, N. **Neocorporativismo e política pública.** São Paulo: Loyola, 2004.

OLSON, M. **The logic of collective action.** Cambridge: Harvard University Press. Modern Age, Winter, p. 30-38, 1965.

_____. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais.** Tradução de Fabio Fernandez. São Paulo: Edusp, 1999.

PALERMO, G. The ontology of economic power in capitalism: mainstream economics and Marx. **Cambridge Journal of Economics**, v. 31, p. 539-561, 2007.

PAIVA, C. A. N.; CUNHA, A. M. **Noções de economia.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

PANZARINI, C. Equívocos da reforma tributária. In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO JÚNIOR, G. **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil.** Campinas: Unicamp, p. 331-342, 2006.

PAULANI, L. M. **Hayek e o individualismo metodológico no discurso econômico.** Lua Nova, n. 38-96, p. 97-124, 1996.

PAZ, S. H. N. Análise da tributação do consumo no Brasil. 2008. 100f. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial)- Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

PICCIOTTO, S. Constructing Compliance: Game Playing, Tax Law, and the Regulatory State. **LAW & POLICY**, v. 29, n. 1, jan. 2007.

_____. International Transformations of the Capitalist State. **Antipode**, v. 43, v. 1, p. 87-107, 2011.

POPPER K. R., **The Poverty of Historicism,** London: Routledge, 1957. p. 121.

POSSAS, M. L. Eficiência Seletiva: uma Perspectiva Neo-Schumpeteriana Evolucionária sobre Questões Econômicas Normativas. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 1, p. 93, jan./mar. 2004.

PORTO, A. M. **Caminhos da reforma tributária no Brasil: 1980-2009.** 2009. 376f. Tese (Doutorado em Ciência Política)- Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009

POULANTZAS, N. **Las clases sociales en el capitalismo actual**. Madrid: SigloXXI de España Editores S. A., 1976.

_____. **Estado, poder y socialismo**. 2. ed. Madrid: Siglo XXI de España Editores S. A., 1980.

PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de (Orgs.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Fundação K. Adenauer, 2003. p. 41-126.

PRZEWORSKI, A.; WALLERSTEIN, M. O capitalismo democrático na encruzilhada. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, Cebrap, n. 22, p. 29-44, 1988.

PRZEWORSKI, A. Marxismo e escolha racional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 3, n. 6, fev. 1988

QIAN, Y.; ROLAND, G. Federalism and the Soft Budget Constraint. **American Economic Review**, v. 88, n. 5, p. 1143–1162, 1998.

REIS, F. W. **Política e racionalidade**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro, 2010.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, É. **O dilema fiscal: remendar ou reformar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 208.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. **A reforma fiscal no processo de elaboração da nova constituição**. IPEA, Textos para discussão interna n. 121, nov. 1987.

REZENDE, F. **O processo da reforma tributária**. Brasília. IPEA: Texto para discussão n. 396, jan. 1996.

_____. Globalização, integração continental e harmonização fiscal: o Brasil na contramão. In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO JÚNIOR, G. **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2006. p. 21-37.

_____. **O ICMS: Gênese, mutações, atualidade e caminhos para recuperação**. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2012.

RÖD, W. **Filosofia dialética moderna**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

ROCARATTI, L. S. **O ICMS como subsistema político**. 2007. 205 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas)– UnB, 2007.

RIKER, W. H. **Federalism: Origin, operation, significance**. Boston: Little Brown and Company, 1964.

RODDEN, J.; ESKELAND, G. S.; LITVACK, J. **Fiscal Decentralization and the Challenge of the Hard Budget Constraint**. Cambridge: MIT Press, 2003.

RODDEN, J. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World. **American Journal of Political Science**, v. 46, n. 3, p. 680-687, 2002.

RODRIGUEZ, V. Federalismo e interesses regionais. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. (Orgs.). **A federação em perspectiva**. São Paulo: Fundap, 1995. p. 431-448.

SAMUELSON, P. A. The pure theory of public expenditure. **Review of Economics and Statistics**, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954.

SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade**: Ensaios. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1982. 156 p.

_____. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. **Território, globalização e fragmentação**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

SARAIVA, J. F. S. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. **Rev. Bras. Polít. Int.** 47 (2), p. 131-162, 2004.

SCHNELLENBACH, J. The Dahrendorf hypothesis and its implications for (the theory of) economic policy-making. **Cambridge Journal of Economics**, v. 29, p. 997-1009, 2005.

SENSAT, J. Methodological Individualism and Marxism. **Economics and Philosophy**, v. 4, p. 189-219, 1988.

SORENS, J. The Institutions of Fiscal Federalism. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 41, n. 2, p. 207-231, 2010.

SPÍNDOLA, L. **Globalização econômica e deterioração fiscal**: em defesa da harmonização tributária. Brasília, [s. n.], 1998. (Mimeografado).

TAVARES, M. C. Império, território e dinheiro. In: Fiori, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

THE WORLD BANK . **World development report 1997 – the state in a changing world**. New York: Oxford University Press, 1997.

_____. **World development report 1999/2000 – entering the 21st century**. New York: Oxford University Press, 2000.

THÉRET, Bruno. Du federalisme et de La protection sociale em Amerique et em particulier au Canada, In: **Rapport pour La convention d'étude**. Commissariat Général du Plan, n. 5, 4 jul. 1995.

_____. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, 58: 225-254, São Paulo, 2003.

_____. Del principio federal a una topología de las federaciones: Algunas propuestas. **Foro Internacional**, XLVI (1), p. 29-65, 2004.

TREISMAN, D. Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity. **American Political Science Review**, v. 94, n. 4, p. 837-857, 2000.

UDEHN, L. The changing face of methodological individualism. **Annual Review of Sociology**, v. 28, p. 479-507, 2002.

UDERMAN, S. **Indústria e desenvolvimento regional**: uma análise das estratégias de industrialização na Bahia / Simone Uderman. Salvador: FIEB, 2008. 252 p.

VAIMAN, E.; ALVES, A. Prefácio. In: CHASIN, J. **Marx**: estatuto ontológico e resolução metodológica. São Paulo: Boitempo, 2009.

VARSANO, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: a anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: IPEA, jan. 1996. Texto para discussão n. 405.

VARSANO, R. B. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n. 15, p. 3-18, jun. 1997.

_____. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 1-40, abr. 1997.

VARGAS, N. C. **Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela União no pós-real**. 2006. 293 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada)– UNICAMP, 2006.

VÁZQUEZ, A. Prólogo. In: KORSCH, K. **Marxismo Y filosofia**. México: Ediciones Era, S.A., 1971.

VIEIRA, F. V.; AVELLAR, A. P. M.; VERÍSSIMO, M. P. **Indústria e crescimento**: análise de painel. São Paulo: Núcleo de Economia Regional e Urbana da Universidade de São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.usp.br/nereus/wp-content/uploads/TD_Nereus_06_2013.pdf> Acesso em 22 jul 2013.

VILLEVAL, M. C. Une théorie économique des institutions? In: BOYER, R.; SAILLARD, Y. (Orgs.). **Théorie de la régulation. L'État des savoirs**. Paris: La découverte, 1995.

VOLDEN, C. Origin, Operation, and Significance: The Federalism of William H. Riker. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 34, n. 4, p. 89-108, 2004.

WOLKOFF, M. J. Is Economic Development Decision Making Rational? **Urban Affairs Quarterly**, v. 27, p. 340–55, 1992.

WIBBELS, E. Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance. **American Journal of Political Science**, v. 44, n. 4, p. 687-702, 2000.

WILSON, J. D. Theories of Tax Competition. **National Tax Journal**, v. 52, p. 269-304, 1999.

WILSON, G. P. The role of taxes in location and sourcing decisions. In: GIOVANNINI, A.; HUBBARD, R. G.; SLEMROD, J. **Studies in international taxation**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

WIESNER, E. **From macroeconomic correction to public sector reform – the critical role of evaluation**. World Bank Discussion Paper, 214. Washington, D.C., 1993.

ZODROW, G. R. Capital mobility and capital tax competition. **National Tax Journal**, 63 (4, Part 2), p. 865–902, December 2010.

APÊNDICE

APÊNDICE A: Síntese dos elementos da pesquisa.

QUADRO SÍNTESE	
<u>Tema:</u>	Uniformização do ICMS.
<u>Objeto:</u>	O processo de uniformização da legislação do ICMS.
<u>Premissa:</u>	A teoria convencional das finanças públicas não tem dado conta de compreender a dinâmica federativa em sua multidimensionalidade, haja vista tomá-la apenas a partir, unicamente, dos seus microfundamentos (individualismo metodológico).
<u>Problema:</u>	Quais os macrofundamentos inerentes ao processo de uniformização da legislação do ICMS?
<u>Objetivo geral:</u>	Identificar os macrofundamentos do processo de uniformização da legislação do ICMS, a partir do desvelamento das categorias essenciais.
<u>Objetivos específicos:</u>	Evidenciar as limitações do <i>mainstream</i> na abordagem da competição interjurisdicional, posto limitar o seu escopo de análise aos microfundamentos do individualismo metodológico.
	Apresentar o processo de uniformização da legislação do ICMS como fração de uma totalidade concreta, historicamente condicionada.
	Identificar os ditos macrofundamentos, mediante a análise das categorias abstraídas da própria materialidade do objeto.
<u>Categorias abstraídas:</u>	“Espaço-Tempo”
	“Estado-Nação”
	“Normatividade-Global”

ANEXOS

ANEXO A: Movimento dos ciclos de centralização e descentralização na federação brasileira

Períodos	Ciclos
1891-1930	Nas primeiras quatro décadas republicanas, a Federação brasileira foi altamente descentralizada. Um governo federal fraco foi acompanhado por estados independentes fortes, com poder para regular e tributar o comércio interno e externo, além de serem responsáveis pela provisão da maioria dos bens públicos.
1930-1945	A ditadura de Vargas levou a uma crescente concentração de poderes nas mãos federais, para pôr em funcionamento um mercado interno mais integrado e estabelecer a base para a industrialização. A regulamentação do comércio interno e externo passou para o governo federal e criaram-se tributos nacionais. Reduziu-se a influência das oligarquias estaduais nas políticas nacionais, embora os governos estaduais mantivessem autonomia para aplicar seus próprios tributos e até criar outros.
1946-1964	A democratização após o fim da Segunda Guerra Mundial moveu o pêndulo de volta à descentralização. A autonomia subnacional foi considerada necessária para apoiar grandes responsabilidades e uma democracia estável. Porém, a concentração da produção de manufaturados no Sudeste agravou as disparidades regionais e aumentou as rivalidades políticas. Concederam-se incentivos fiscais para investimentos no Nordeste, com o objetivo de reverter a tendência de concentração regional.
1964-1985	O advento do regime militar, após o golpe de 1964, levou o pêndulo de volta pra a centralização. Com esse objetivo, a reforma tributária da metade dos anos 60 desempenhou um papel central. Os poderes tributários do governo federal foram reforçados, possibilitando um aumento da carga tributária total para financiar a modernização da infraestrutura e acelerar o ritmo do desenvolvimento. Tal como na rodada de centralização anterior, os estados não foram privados de uma autonomia para tributar. Com efeito, ganharam o poder de aplicar o imposto sobre o valor agregado da ampla base, em substituição ao imposto sobre transações, existente. Ao mesmo tempo, foi instituído um mecanismo de partilha da receita para melhorar a receita daqueles que tinham uma base tributária estrita.
1985-1990	A democratização levou a uma nova oscilação no sentido da descentralização. A autonomia federalista se beneficiou com a decisão de dar aos estados o privilégio de tributar o petróleo, telecomunicações e energia elétrica, aumentando, assim, sua base tributária. Além disso, um significativo aumento das receitas federais, compartilhada com os estados e municípios, foi benéfico para os estados menos desenvolvidos e pequenos municípios. O poder dos governos locais foi ratificado quando os municípios ganharam status de membros da federação.
1990-2004	Forças opostas provocaram um resultado pouco claro. As demandas macroeconômicas de ajuste fiscal e a coordenação política levaram a um aumento na parte do governo federal da coleta total de impostos e a um grande controle sobre as dívidas subnacionais. Do lado oposto, a exigência de eficiência e responsabilidade nas políticas públicas impulsionou a descentralização dos gastos públicos. As pressões da globalização e da integração regional tornam difícil encontrar um modo de harmonizar essas duas forças opostas.
Fonte: Araújo (2009, p. 50) com base em Rezende & Afonso (2004, p. 307-308).	

ANEXO B - Competências Tributárias de Estados e Municípios nas Constituições da República

Referência legal	União	Estados	Municípios
Constituição de 1981	<ul style="list-style-type: none"> - Imposto sobre importações - Direitos sobre entrada, saída e estadia de navios - Taxas de selo e taxas de correios e telégrafos federais 	<ul style="list-style-type: none"> - Imposto sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção - Imposto sobre imóveis rurais e urbanos - Imposto sobre a transmissão de propriedade - Imposto sobre indústrias e profissões (IIP) - Taxas de selo, quanto aos atos emanados de seus respectivos governos e de sua economia - Contribuições concernentes aos seus correios e telégrafos 	
Constituição de 1934	<ul style="list-style-type: none"> - Imposto sobre Importações - Consumo - Imposto sobre rendimentos - Direitos sobre entrada, saída e estadia de navios - Taxas de selo e taxas de correios e telégrafos federais 	<ul style="list-style-type: none"> - Tributos anteriores - Tributos sobre vendas e consignações 	<ul style="list-style-type: none"> - Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) - Imposto sobre Diversões Públicas (IDP)
Constituição de 1946 e emenda Constitucional nº 5, de 1961	<ul style="list-style-type: none"> - Imposto de Importação (II) - Consumo (IC) - Renda e Proventos (IR) - Combustíveis e Lubrificantes (IUCL) - Energia Elétrica (IUEE) - Selo (IS) - Taxas e Contribuições de Melhoria - Outros 	<ul style="list-style-type: none"> - Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (Causa Mortis) (ITBI-CM) - Imposto sobre Exportação (IE) - Imposto sobre Atos Regulados (IAR) - Impostos Especiais (IE) - Imposto Territorial Rural (ITR) 	<ul style="list-style-type: none"> - Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (Intervivos) (ITBI-IV) - Imposto sobre Indústrias e Profissões (IIP) - Imposto de Licença (IL) - Imposto sobre Diversões Públicas (IDP) - Imposto sobre Atos de

			Economia (IAE)
Constituição de 1967 e Emenda Constitucional nº 18 de 1965 (vigência em jan/1967)	<ul style="list-style-type: none"> - Imposto de Importação (II) - Imposto sobre Exportação (IE) - Imposto Territorial Rural (ITR) - Renda e Proventos (IR) - Produtos Industrializados - Operações Financeiras (IOF) - Transportes, Comunicações, Combustíveis e Lubrificantes - Energia elétrica (IUEE) - Minerais (IUM) 	<ul style="list-style-type: none"> - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) - Imposto sobre a transferência de Bens Imóveis (ITBI) - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) 	<ul style="list-style-type: none"> - Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) - Imposto sobre Serviços (ISS)
Constituição de 1988	<ul style="list-style-type: none"> - Tributos anteriores - Grandes Fortunas - Lucro (Contr. Soc.) - Faturamento (Contr. Soc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS) - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (Causa Mortis) (ITBI-CM) - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) 	<ul style="list-style-type: none"> - Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (Intervivos) (ITBI-IV) - Imposto sobre Serviços (ISS) - Imposto sobre Vendas de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVCL) - extinto

Fonte: Araújo (2009, p. 70).

ANEXO C - A composição ideológica da Assembleia Constituinte

Categoria ideológica	Nº de Parlamentares	Participação (%)
Esquerda	52	9,3
Centro-Esquerda	126	22,5
Centro	181	32,4
Centro-Direita	131	23,4
Direita	69	12,4
Total	559	100

Fonte: Jornal Folha de São Paulo, 19.01.1987. Caderno Especial “Os eleitos: Quem é Quem na Constituinte” apud Oliveira (1995, p. 76).

ANEXO D - Distribuição da Assembleia Constituinte ideológica por inclinação ideológica e regiões.

Reg. Categ.	Esquerda	Centro-Esquerda	Centro	Centro-Direita	Direita	Total
Norte	% 3,3 Nº (2)	19,7 (12)	29,5 (18)	29,5 (18)	18,0 (11)	100,0 (61)
Nordeste	8,4 (15)	18,0 (32)	31,5 (56)	24,1 (43)	18,0 (32)	100,0 (178)
Centro-Oeste	2,4 (1)	14,3 (6)	47,6 (20)	21,4 (9)	14,3 (6)	100,0 (42)
Distrito Federal	18,2 (2)	27,3 (3)	36,3 (4)	18,2 (2)	0 (0)	100,0 (11)
Sudeste	14,4 (26)	26,5 (48)	31,5 (57)	19,3 (35)	8,3 (15)	100,0 (181)
Sul	7,0 (6)	29,1 (25)	30,2 (26)	27,9 (24)	5,8 (5)	100,0 (86)
Total	9,3 (52)	22,6 (126)	32,4 (181)	23,4 (131)	12,3 (69)	100,0 (559)

Fonte: Jornal Folha de São Paulo, Caderno "Os Eleitos", 19.01.1987 apud Leme (1992, p. 93).

ANEXO E - Medidas adotadas para controlar as finanças e endividamento dos governos subnacionais

Ano	Instrumento	Medidas
1995	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Complementar n. 82, de 27/03/95 (Lei Camata I); • Programa de Apoio ao Ajuste Fiscal dos Estados 	<ul style="list-style-type: none"> • Limita em 60% da Receita Corrente Líquida os gastos com pessoal dos estados e municípios; • Estabelece medidas de controle e redução dos gastos com pessoal, modernização do sistema fiscal e geração de informações.
1996	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Redução do Setor Público na Atividade Bancária (PROES) 	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciona empréstimos para o saneamento dos bancos estaduais à sua privatização e extinção.
1997/98	<ul style="list-style-type: none"> • Lei 9496/97 estabelece as condições para a renegociação global da dívida dos estados 	<ul style="list-style-type: none"> • Exige, como contrapartida, compromissos com o ajuste fiscal e estabelece condições para a contratação de empréstimos, praticamente extinguindo, para os governos subnacionais, a dívida como instrumento complementar de financiamento
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Rita Camata II (Lei Complementar n. 96, de 31/05/1999) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece o limite de 50% com gastos de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida para o governo federal, e de 60% para os estados e municípios; estabelece vedações para a contratação de pessoal; punições para o descumprimento dos limites e cronogramas, com prazos de ajustamento, para o seu alcance.
2000	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece limite de gastos com pessoal, da dívida e de compromissos dos entes federativos com o equilíbrio das contas públicas, bem como cronogramas para os ajustes necessários e punições – administrativas, prisionais e pecuniárias – nos casos de descumprimento de suas regras.

ANEXO F - Medidas que afetaram as finanças dos governos subnacionais na década de 1990.

Redução das receitas	Aumento dos Gastos
<ul style="list-style-type: none"> • desinteresse do governo federal na exploração do IR e do IPI, provocando queda no FPM e FPE; • Plano Collor, devido à recessão; • Fundo Social de emergência (FSE); • extinção do imposto inflacionário, prejudicando as receitas de aplicações financeiras (patrimoniais); • compensação do PIS e Cofins nas exportações, pela redução do IPI; • Lei complementar 87/96 (Lei Kandir), pela redução da receita de ICMS. 	<ul style="list-style-type: none"> • extinção do imposto inflacionário, eliminando um instrumento de ajuste das finanças, pela corrosão inflacionária dos gastos; • política de juros elevados, que aumentou consideravelmente os encargos da dívida dos estados; • reajuste generoso dos salários do funcionalismo público; • aumento dos gastos em outras áreas, incluindo os gastos com investimentos;