

| 215 | A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: COMPETIÇÃO VERSUS COOPERAÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO

*Célia Maria Silva Carvalho, Aloísio Flávio Ferreira De Almeida, Giulia da Cunha Fernandes
Puttomatti*

Resumo

Este artigo pretende contribuir para a literatura ao indicar um novo caminho, além da competição predatória, onde a cooperação entre os entes federados se mostra possível, podendo, inclusive, gerar serviços inovadores à população. Ao dispor o contraste entre o Confaz, que encontra dificuldade para promover a harmonização tributária entre os estados, e o Enat, que, sendo composto praticamente pelos mesmos agentes, avança na coordenação interestadual, o artigo propõe a discussão em torno dos fatores que levam à cooperação federativa por meio de projetos como o Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) e a Nota Fiscal Eletrônica (NFE). À luz das diferenças entre o Confaz e o Enat, o artigo conclui pela importância das instituições (neoinstitucionalismo histórico) para a implementação de políticas públicas, pela autonomia relativa da burocracia, pela influência das normas no comportamento dos agentes, mas ressalta que as condições para cooperação produtiva dependem de vários fatores de relativa complexidade.

Palavras-chave: federalismo, instituições, cooperação.

1. Introdução

Os estudos sobre a competição fiscal entre entes federativos indicam que, ao contrário da esperada alocação ótima de comunidades e recursos, seus efeitos podem acarretar distorções econômicas e até mesmo perda de bem estar social (Stiglitz, 1980 e Peterson, 1995).

Medidas governamentais também se mostram limitadoras. Segundo Abrúcio (2000), a União Europeia empenha-se em evitar a guerra fiscal ao nivelar as regras de atração de investimentos entre os países membros. No âmbito da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que reúne 34 países, auxiliando governos em torno de temas econômicos e sociais) Alemanha e Austrália adotaram a harmonização tributária para eliminar disputas fiscais entre estados. Nos Estados Unidos, a guerra fiscal vem sendo fortemente criticada, apesar da força da tradição liberal no país. No Brasil, os efeitos nocivos da guerra fiscal entre estados estão sendo recorrentemente apontados por especialistas, apesar da dificuldade no avanço dos projetos de reforma tributária no Congresso.

Por outro lado, o poder da cooperação entre os entes federados não despertou a mesma atenção dos pesquisadores. Estaria o bem-estar do cidadão mais associado à

competição ou à cooperação entre os entes federados? Que externalidades positivas poderiam advir de um modelo cooperativo? Não seria o excesso de críticas à exacerbação da competição fiscal o ponto de inflexão que levaria ao exame do potencial cooperativo?

Tais perguntas, mesmo sem resposta imediata, alertam sobre a relevância do tema. Afinal, cansados de diagnósticos sobre as falhas do modelo competitivo, governos e indivíduos buscam alternativas que lhes indique o caminho para a prática de boas políticas públicas. Esse caminho pode estar no aumento da cooperação e coordenação entre os entes federados. No entanto, se tal esforço pode aumentar o bem-estar social e como isso seria possível, é algo ainda obscuro e poderá ser investigado em pesquisas futuras.

O presente artigo pretende contribuir para a investigação sobre o tema da cooperação federativa na forma de produção e entrega de serviços públicos inovadores aos cidadãos. Em termos metodológicos, alinha-se ao *neoinstitucionalismo histórico*, que busca estabelecer uma teoria de médio alcance para as relações centradas no Estado e na sociedade (Marques, 1997). Nessa visão, os atores não buscam todo o tempo maximizar suas posições, diferindo dos modelos da escolha racional. A investigação busca apreender mudanças históricas e conjunturais, a partir da observação de variáveis intermediárias, sem apelar para o determinismo. Essas variáveis estão centradas nas instituições que realizam a intermediação das preferências dos atores. A mudança ou estabilidade institucional é explicada pelas normas, pelos processos de coerção, coação e negociação.

Quanto às limitações, é necessário dizer que estudos de caso fornecem elementos empíricos para confirmação de hipóteses, sem que seja possível generalizá-las. Ao mesmo tempo, não permitem a rejeição de hipóteses não confirmadas, que podem ser teoricamente realizáveis sob outras circunstâncias. O método não permite conclusões definitivas, nem atesta causalidade, mas admite revisões e contribuições futuras.

Apesar disso, o estudo reforça a importância das instituições que compõem o Estado e das condições sob as quais atuam. Essas condições derivam de fatores como apoio do poder político, ambiente econômico-social, capacidade técnica e administrativa e arcabouço jurídico-institucional. Do ponto de vista das relações federativas, a cooperação entre os fiscos pode significar a melhoria da oferta de políticas públicas na área fiscal, com possível redução de custos e ganhos de escala, em contraste com a falta de coordenação de políticas constatada por Abrúcio (2005), ao final do governo Fernando Henrique Cardoso.

O texto está dividido da seguinte forma: seguindo-se a essa introdução, a seção 2 trata da competição fiscal entre os estados brasileiros e a criação do Confaz, em 1975. Esse órgão ainda hoje está encarregado da coordenação da política tributária federativa, mas vem

encontrando enormes dificuldades em fazê-lo. A seção 3 trata dos fiscos brasileiros, tendo como limites temporais a edição do Código Tributário Nacional (1966), chegando à criação do Enat em 2004, que resultou nas iniciativas para criação dos programas SPED e NFE, em 2007. A partir da descrição dos casos em evidência, a seção 4 contextualiza e relaciona os fatos, com intuito de concluir sobre as razões que determinaram os períodos de estabilidade e de mudança institucional, configurada pelos atos de cooperação entre os fiscos. A partir disso verifica-se a existência dos pressupostos neoinstitucionalistas, indicando a possibilidade de disseminação desses modelos. A última seção apresenta as conclusões e desafios à cooperação entre os fiscos da União e dos estados.

2. O Surgimento do Confaz, como Tentativa de Coordenação da Política Tributária e a Competição Fiscal entre os Estados Brasileiros

Em 07 de janeiro de 1975, com a promulgação da Lei Complementar nº 24, criou-se o Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, com a 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. Ressalte-se que a referida Lei tratou também de um sistema de nulidades e sanções para a prática de atos unilaterais pelos estados à revelia das deliberações do Confaz, cujas consequências seriam: a) a nulidade dos benefícios e incentivos concedidos por atos unilaterais; b) a ineficácia do crédito baseado em benefícios fiscais irregulares, para efeito de apuração do imposto devido; c) a exigibilidade, em relação ao contribuinte, do imposto não pago em função desses atos; e, d) a presunção de irregularidade das contas do estado infrator.

O Confaz é um órgão político, onde prevalece a necessidade de serem formuladas estratégias e alianças para construção de consensos, nunca tendo sido propriamente um fórum de cooperação administrativa. O Conselho é composto por representante de cada estado e do Distrito Federal e por um representante do governo federal, que o preside, assumindo papel essencialmente de coordenação dos debates. Nos estados, o representante é o secretário de fazenda, finanças ou tributação e, no governo federal, o Ministro da Fazenda. Além desses, participam das reuniões do Confaz as representações de órgãos da União com funções de assessoramento da presidência. É o caso dos representantes da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, órgão de cunho

jurídico, da Secretaria da Receita Federal – RFB, que trata dos temas tributários na esfera Federal, e da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, que trata dos temas relativos ao gasto público.

Dentre as competências do Confaz, destaca-se a celebração de convênios que instituem isenções, incentivos e benefícios fiscais. Outra competência essencial do Conselho é o estabelecimento de regras uniformes para tratamento tributário de determinados setores econômicos. O Conselho também assume papel relevante quanto ao estabelecimento de um padrão mínimo a ser observado pelos contribuintes, no que se refere às obrigações acessórias, visando garantir alguma uniformidade em relação a modelos de documentos e de informações a serem prestadas.

Em termos estruturais, o Conselho conta, no exercício de suas funções, com o apoio técnico da Comissão Técnica Permanente do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – Cotepe/ICMS e da Secretaria-Executiva, provida pela Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda.

De fato, o Confaz tornou-se um importante fórum para tratamento de questões federativas, de ordem fiscal e financeira. Muitos debates acerca de matérias que tramitam no Congresso Nacional encontram-se presentes nas discussões do Confaz, e a competição fiscal é hoje possivelmente o tema mais debatido. Resultado de uma disputa travada entre governos subnacionais, que buscam a atração de investimentos privados ou a manutenção desses em seus territórios, essa competição predatória alimenta a esperança de que tais investimentos promovam a geração de empregos, o aquecimento da economia local e, conseqüentemente, o desenvolvimento da região. Entretanto, segundo Varsano (1997), a dinâmica perversa da guerra fiscal leva a uma deterioração das condições financeiras e locais de produção de todos os participantes, fazendo com que as renúncias fiscais percam seu poder de atrair empreendimentos no longo prazo.

A guerra fiscal impôs-se, sobretudo após a CF de 1988, para compensar a falta de coordenação da política nacional de desenvolvimento regional, gerando problemas, tanto para a esfera pública, como, para a privada. Para a primeira, resulta em perdas de arrecadação e, conseqüentemente, da capacidade de investimento público, em um País demasiado carente de infraestrutura econômica e social. Para a segunda, se traduz em ineficiência na produção, distorção de preços relativos e competição desleal, com reflexos negativos sobre o bem-estar.

Entretanto, a crescente disputa por investimentos, levada a efeito pelas unidades da federação, tem fomentado cada vez mais a chamada “guerra fiscal”, a despeito das decisões do Confaz, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e sem a observância da LC nº 24/75. Observa-se, também, que em algumas reuniões do Conselho prevalece a paralisia decisória. Por outro lado, a atuação dos mesmos agentes em outro contexto institucional não resulta em disputa, mas em cooperação. É o caso do Enat, como veremos a seguir.

3. Abandonando o Paradigma Predatório: Os casos do SPED e da Nota Fiscal Eletrônica

Contrastando com as dificuldades de cooperação no âmbito do Confaz, os casos do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) e da Nota Fiscal Eletrônica (NFE) mostram que a cooperação entre os entes federados é possível e proveitosa. Curiosamente, estão envolvidos praticamente os mesmos atores, mas em outra roupagem institucional.

A partir dos anos 90, as relações entre os fiscos estaduais se intensificaram e percebe-se, hoje, uma tendência para maior cooperação e integração entre os fiscos e alguma abertura para participação da sociedade. Justificam essa hipótese os seguintes fatos: em 1996, foi firmado o Convênio ICMS 08/1996, no âmbito do Confaz, que previa a integração dos cadastros; em 1998, foi criado o Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas (CNPJ), em substituição ao antigo CGC (Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda), utilizável por todos os fiscos; a partir de 1999 todas as secretarias de Fazenda dos estados haviam firmado convênios para troca de informações com a Receita Federal; em 2001, a Lei Complementar (LC) nº 104/2001 flexibilizou o sigilo fiscal, permitindo a troca de informações fiscais entre os fiscos, desde que havendo processo administrativo instaurado; em 2003, a Emenda Constitucional (EC) nº 42/2003 determinou a atuação integrada dos fiscos e o compartilhamento de informações fiscais; e finalmente, em 2004, foi realizado o primeiro Encontro Nacional de Administradores Tributários (Enat), que marcou o início de uma série de encontros com a finalidade de ampliar a cooperação e a integração entre os fiscos estaduais.

No Enat foram firmados diversos protocolos de cooperação, inclusive os que deram origem aos projetos do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) e Nota Fiscal Eletrônica (NFE), iniciados em 2007 e coordenados pelos fiscos, com a colaboração de diversos órgãos públicos, organizações não-governamentais e empresas.

Também em 2007, esses projetos foram incorporados ao PAC, Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal, no tópico referente ao Aperfeiçoamento do Sistema Tributário.

O Enat foi o grande divisor de águas na relação entre os fiscos. Pela primeira vez, além dos fiscos estaduais e o federal, os fiscos municipais puderam participar das discussões e assinar protocolos de cooperação. No primeiro Encontro Nacional de Administradores Tributários (Enat I) buscavam-se soluções conjuntas nos três níveis de governo, que promovessem: (i) maior integração administrativa, (ii) padronização e qualidade das informações, (iii) racionalização de custos e da carga de trabalho operacional no atendimento, (iv) maior eficácia da fiscalização, com a possibilidade de realização de ações fiscais coordenadas e integradas, (v) maior intercâmbio de informações fiscais entre as diversas esferas governamentais.

Os fiscos passaram a ter uma agenda comum, algo que nunca foi possível com o Confaz. O Enat passou a ter periodicidade anual e possibilitou a criação e implementação de serviços públicos, como a Nota Fiscal Eletrônica e o Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), que podem reduzir substancialmente dos custos de empresas e cidadãos.

4. O Sistema Público de Escrituração Digital (SPED)

O SPED foi instituído pelo Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007, e regulamentado pela instrução normativa da Receita Federal do Brasil (RFB) n.º 787, de 19 de novembro de 2007. O sistema consiste na modernização da sistemática atual do cumprimento de obrigações fiscais pelas pessoas jurídicas, utilizando-se da certificação digital para fins de assinatura dos documentos eletrônicos, garantindo, assim, sua validade jurídica.

Como objetivos primordiais do sistema destacam-se a uniformização das obrigações acessórias, a geração e o envio de documento eletrônico oficial (que tem validade jurídica para todos os fins), a redução de custos para os contribuintes e a melhoria do controle dos processos. Pretende-se reduzir os ilícitos tributários pelo maior cruzamento de dados e auditoria eletrônica.

O SPED contribui para a atuação integrada dos fiscos das três esferas e beneficia vinte instituições parceiras, além da Receita Federal e dos fiscos estaduais, são instituições usuárias do SPED o Banco Central, a CVM, a SUFRAMA, a SUSEP, o DNRC, a ANTT, a ANFAVEA, a FEBRABAN, o CFC, entre outras. A relação completa de entidades e empresas pode ser verificada no portal www1.receita.fazenda.gov.br/sped. Todas essas entidades

participam da construção conjunta do projeto. A implantação do sistema ainda está em andamento.

5. A Nota Fiscal Eletrônica (NFE)

A Nota Fiscal Eletrônica faz parte do SPED (é um subprojeto) e é considerada o primeiro dos projetos de integração tributária. Em sentido estrito, pode ser definida como:

Documento de existência exclusivamente digital, emitido e armazenado eletronicamente, com o intuito de documentar uma operação de circulação de mercadorias ou prestação de serviços, cuja validade jurídica é garantida pela assinatura digital do emitente e a autorização de uso fornecida pela administração tributária do domicílio do contribuinte. (AZEVEDO; MARIANO, 2009).

A NFE é compartilhada entre as administrações tributárias, padroniza as informações e substitui o papel por documento eletrônico. Além disso, a NFE instituiu mudanças significativas no processo de emissão e gestão das informações fiscais, trazendo grandes benefícios para os contribuintes, para a sociedade e para as administrações tributárias, tais como: redução de custos de: impressão, aquisição de papel, envio de documento fiscal e armazenagem de documentos fiscais; eliminação da digitação de notas fiscais na recepção de mercadorias; redução de erros de escrituração devido a erros de digitação de notas fiscais; melhoria no processo de controle fiscal (possibilitando um melhor intercâmbio e compartilhamento de informações entre os fiscos); diminuição da sonegação, aumento da arrecadação e suporte aos projetos de escrituração eletrônica contábil e fiscal da Secretaria da Receita Federal do Brasil (Sistema Público de Escrituração Digital - SPED).

6. Razões para a Cooperação Federativa: É Possível Disseminar Estes Modelos?

Tanto o SPED como a NFE são produtos sofisticados e evidenciam que a burocracia pode promover a inovação e desenvolver serviços públicos, mesmo com pouca ou nenhuma participação dos políticos na especificação técnica dos projetos, corroborando as afirmações de Skocpol em sua visão *state-centered*. Porém, os fatos mostram que essa pode ser uma conclusão precipitada, pois havia pré-condições para que isso acontecesse. A janela de oportunidade de Kingdon (1995) não surgiu ao acaso: ocorreu após uma série de avanços institucionais. Ele admite a existência de três fluxos: os problemas, as alternativas de políticas públicas (*public policies*) e a política (*politics*). Os três fluxos caminham independentes, ou seja, cada uma possui sua própria dinâmica existencial. Entretanto, em determinadas circunstâncias, os três fluxos são reunidos e geram oportunidade de mudança na agenda do

governo. Essas situações caracterizam as janelas de oportunidade e representam o momento em que um problema é reconhecido, uma solução está disponível e o momento político é favorável.

A criação do Encontro Nacional de Administradores Tributários (Enat), por exemplo, só foi possível após a aprovação da Emenda Constitucional nº 42/2003, que deu comando à atuação integrada dos fiscos, e da LC nº 104, de 10 de janeiro de 2001, que flexibilizou o sigilo fiscal para operações interfiscos. Os agentes políticos determinaram a ação integrada dos fiscos ao votarem a EC 42/2003, mas a decisão dos políticos foi tomada quando os contornos do SPED e da NFE ainda não poderiam ser visualizados, assim como nas células embrionárias não se pode ver todos os órgãos do novo ser.

De fato, a EC 42/2003 e a LC 104/2001 abriram caminho para cooperação entre os fiscos. Embora antes delas o art. 199 do Código Tributário Nacional (CTN) já estipulasse a prestação de assistência entre os fiscos, o mesmo impunha a barreira do sigilo fiscal. A interpretação dos agentes fiscais sempre foi restritiva, visto que a desobediência ao sigilo fiscal poderia imputar-lhes penalidades graves, como a demissão do serviço público, por exemplo, enquanto a falta de cooperação entre os fiscos não lhes poderia penalizar. Para haver cooperação e troca de informações fiscais, era necessário que o CTN fosse alterado, como de fato o fez a LC 104/2001. Entretanto, para eliminar o risco dos agentes fiscais e evitar interpretações desfavoráveis nos tribunais, ou mesmo a própria discordância dos agentes políticos, o comando para cooperação entre fiscos foi acrescentado à Constituição Federal pela EC 42/2003.

Portanto, a importância das normas para indução de uma mudança institucional parece ser a hipótese mais razoável. Dessa forma, para contrapor a inércia burocrática foi preciso que da Constituição Federal fossem retirados os riscos para que os agentes fiscais trabalhassem de forma cooperativa.

No entanto, somente a norma não explica a mudança. A ideia de *fairness* ou consentimento contingente advogada por Levy (1991, apud Rocha, 2005) expande a visão teórica além dos mecanismos de coerção e coação, mas a versão original do argumento indica que, enquanto os atores estão satisfeitos e prestam obediência em troca de algo que lhes tenha valor, há estabilidade e a mudança não ocorre, mas, se o custo da obediência torna-se alto, surgem as condições para mudança. Em outras palavras, a ruptura ocorre quando o consentimento coletivo desaparece.

Neste caso, a direção da mudança parece ter ocorrido em sentido contrário. Enquanto os custos de cooperação entre os fiscos era alto, em face dos riscos possíveis, a

mudança que permitiria o florescimento de serviços públicos não ocorreu. Quando esses custos baixaram, os agentes dos fiscos passaram a cooperar, ou seja, a mudança ocorreu quando houve o consentimento dos agentes: com a assinatura dos protocolos de cooperação após o Enat, que definiram a construção do SPED e da NFE.

As condições sociais também contribuíram para as mudanças, como preconiza a visão do neoinstitucionalismo *polity-centered*. No regime militar, as condições institucionais, econômicas e da sociedade pouco estimulavam a cooperação. Além da barreira do sigilo fiscal, os agentes dos fiscos estavam submetidos à forte hierarquia e não havia estímulo para que adotassem comportamento empreendedor. A obtenção de informações, quando realmente desejada, era mais facilmente conseguida por processos coercivos. A sociedade, por outro lado, também enfrentava barreiras à mudança, pois o exercício da cidadania não era pleno. Além disso, a alta inflação (distorção de preços relativos) e a economia quase fechada não expunham as empresas à competição internacional e os mercados internos eram muitas vezes ineficientes, recheados de incentivos fiscais.

Após a CF/88 e ao longo dos anos 90, O Brasil vivenciou transformações econômicas, políticas e institucionais relevantes acompanhados por significativos avanços nas tecnologias de informação e comunicação, que tornaram-se mais rápidas e de maior alcance.

No entanto, os fiscos não responderam imediatamente a tais avanços. É preciso lembrar que até 1994, a inflação ocupava centralmente suas agendas, que buscavam preservar as receitas da corrosão inflacionária.

Com o desaparecimento dos poderes de coerção do tempo do regime militar associado a fatores como o aumento da informalidade da economia brasileira, a partir dos anos 90, a cobrança das empresas por redução de custos, a necessidade de obter informações para manter equilibradas as receitas dos governos, e para o combate à sonegação, uniu os fiscos em interesses comuns. Em outras palavras, o quadro institucional favoreceu o alinhamento das preferências dos dirigentes fiscais de diferentes esferas de governo. Esse quadro resultou de uma série de medidas político-administrativas e de transformações sociais ocorridas ao longo do tempo.

No início do século XXI, estavam latentes as condições para a cooperação para troca de informações fiscais, mas havia ainda a barreira do sigilo fiscal e a falta de coordenação para a ação. O sigilo fiscal foi superado com a LC 104/2001 e a EC 42/2003. A segunda barreira caiu a partir da criação do Enat.

Antes do Enat, não havia foro para discussão de questões administrativas dos fiscos. Embora essa fosse uma das funções atribuídas ao Confaz, o único grupo de discussão vinculado a este Conselho, a Comissão Técnica Permanente do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - Cotepe, tinha sua agenda tomada por assuntos da política do ICMS.

Na verdade, o ambiente político do Confaz, onde a construção de repleto de estratégias e alianças sempre prevaleceu, não se mostrou produtivo na discussão de temas de cooperação administrativa. Ademais, seu regimento não admitia a presença das empresas e de entidades representativas em um trabalho conjunto. Por isso, a saída foi a aprovação da EC 42/2003, que deu respaldo aos fiscos para criar seu próprio foro de assuntos administrativos, sem desrespeitar as atribuições do Confaz. Além disso, no primeiro Enat em 2004, os fiscos assinaram os primeiros protocolos de cooperação, que deram início ao projeto do Cadastro Sincronizado Nacional, além de fixar os primeiros passos do SPED e da NFE, garantindo sua execução de forma coordenada. Isso porque a coordenação do SPED ficou a cargo da Receita Federal, enquanto que a NFE coube aos fiscos estaduais, por meio do Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários Estaduais (ENCAT), foro criado para discussão de assuntos de natureza administrativa exclusiva dos estados.

É importante notar que o formato institucional influencia o comportamento dos agentes: alguns atores que comparecem ao Confaz (neste caso alguns dos técnicos que assessoram os Secretários de Fazenda na reunião do Confaz) são os mesmos que se encontram nos Enat, porém as regras são outras e, se no Confaz são movidos, muitas vezes, por disputas, no Enat, cooperam entre si.

Há outras condições institucionais que não podem ser esquecidas. Uma delas, fundamental, é a disponibilidade de orçamento financeiro para os projetos. Com efeito, o SPED e a NFE contaram com recursos do Projeto de Modernização da Administração Tributária e Aduaneira (PMATA), que integrou o Programa 0770 Administração Tributária e Aduaneira, do Plano Plurianual (PPA) 2004/2007. Mais tarde, em 2007, com o encerramento do PMATA, os projetos poderiam sofrer descontinuidade, mas foram incorporados ao PAC, Programa de Aceleração do Crescimento instituído pelo governo Lula - as medidas estão organizadas em 5 blocos, dentre eles destaca-se o da Desoneração e Aperfeiçoamento do Sistema Tributário que inclui o SPED e a NFe.

Segundo Kingdon (1995) quando ocorre o “elo completo”, combinando os três fluxos reunidos - problemas, políticas públicas e política - que geram oportunidade de

mudança na agenda governamental, podem ocorrer os chamados 'spillovers': quando atingir o sucesso em uma área contribui para o sucesso em áreas adjacentes, isto é, ocorrem quando os políticos percebem as vantagens de repetir uma fórmula bem-sucedida em áreas similares, com apoio de uma coalizão vencedora e com defensores da mesma causa podendo manter a discussão baseada em precedentes de sucesso. Nesse caso, o apetite governamental sobre uma determinada agenda foi despertado, seja pela criação de uma entidade, ou, especificamente, no caso do SPED e da NFE, com a aprovação de projetos e desdobramentos em termos de financiamento e implementação de políticas públicas.

Vale a pena mencionar a disponibilidade de capacidade tecnológica para o desenvolvimento de projetos dessa natureza. No caso do SPED e na NFE, o Serpro, empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda, é o grande parceiro tecnológico da Receita Federal há muitos anos, proporcionando-lhe o suporte necessário. Tudo indica que não haveria como assumir projetos tecnológicos de tão grande alcance se não houvesse tal suporte.

Dessa forma, vários fatores institucionais e políticos contribuíram para que houvesse cooperação entre os fiscos de diferentes esferas de governo e, nessas condições, foi possível a criação e a continuidade de projetos como o SPED e a NFE.

7. Considerações Finais

Este estudo apresentou os contrastes entre competição e cooperação fiscal no Brasil, sob a ótica das condições institucionais que regem o Confaz e o Enat. As condições que envolvem o Confaz não apenas o impedem de cumprir seu objetivo institucional de promover a harmonização fiscal, mas favorecem o acirramento das disputas entre os entes, principalmente após a CF 1988. Por outro lado, a edição de normas bem orientadas precedeu a ativação da cooperação entre os fiscos da União e dos estados, o que possibilitou o surgimento de serviços públicos inovadores, tais como o SPED e a NFE.

À luz do processo que antecedeu o surgimento de tais serviços é necessário compreender que as instituições são fundamentais no desenvolvimento de políticas públicas. Ao votar a Emenda Constitucional nº 42/2003, os políticos decidiram pela ação integrada dos fiscos, estabelecendo um comando genérico. O desenho final dos serviços públicos entregues à sociedade dependeu muito da capacidade de articulação dos fiscos e das ideias de seus servidores. A criação do Enat foi crucial, pois antes não havia foro para discussão e deliberação sobre medidas de administração tributária. Além disso, no Enat foram desenhados o SPED e a NFE, a partir de mudança no comando constitucional.

Também é preciso notar que a autonomia estatal é relativa, pois o papel da burocracia foi relevante, tanto na formulação, quanto na implementação da política pública, mas o papel dos políticos e da sociedade não foram menos importantes para seu sucesso. Sem os políticos, não haveria recursos para os projetos SPED e NFE e nem haveria a aprovação de normas que configurassem o arcabouço jurídico-institucional para o desenvolvimento dos projetos, o que reforça a visão *polity centered* de Skocpol (1995).

O neoinstitucionalismo histórico mostrou-se mais adequado nesse nível de investigação do que outras linhas de pensamento, pois mostra como as políticas públicas são influenciadas por instituições do Estado, notadamente, as administrações tributárias estaduais e federais, os chamados fiscos.

Mecanismos de coerção, coação e consentimento contingente explicam parcialmente a estabilidade e as mudanças institucionais. Fica claro que não bastaram a coerção e a coação para que houvesse cooperação entre os fiscos no período do regime militar. O consentimento contingente acrescenta flexibilidade ao modelo, mas parece ainda insuficiente. O caso mostrou que a mudança institucional pode ocorrer quando o consentimento surge e não quando desaparece.

As regras e normas são muito importantes para o florescimento de políticas públicas, mas não necessariamente induzem comportamentos *per se*. Elas precisam estar adequadamente desenhadas e precisam ser incluídas na agenda do governo, caso contrário, não serão implementadas. A publicação da EC 42/2003 e da LC 104/2001 retirou barreiras que impediam a cooperação para entrega de serviços públicos, mas outras condições estavam presentes e foram também necessárias, como a cooperação entre os atores, incluindo a interação entre os atores políticos (com capacidade para garantir recursos financeiros) e técnicos, como os servidores dos fiscos e do Serpro (com sua capacidade técnica e administrativa), além dos componentes de liderança e de pressão por parte de setores da sociedade civil.

Finalmente, recomenda-se o prosseguimento da pesquisa em aspectos ainda obscuros neste texto, como o aprofundamento teórico na investigação das mudanças institucionais, o papel dos líderes nas políticas públicas na área fiscal, bem como a relação político-burocrata na alocação de recursos públicos a políticas de governo.

7. Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L. Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Curitiba: Revista de Sociologia Política, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L. Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental Tese de doutorado, Departamento de Ciência Política/Universidade de São Paulo, 2000.

AZEVEDO, O. e MARIANO, P. A. SPED: Sistema Público de Escrituração Digital. São Paulo: IOB, 2009.

BONIS, D. e PACHECO, R. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. in PACHECO, R., LOUREIRO, M.R. e ABRUCIO, F (eds.) Burocracia e Política no Brasil – desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro, FGV ed. 2010.

BRASIL. Encontro Nacional de Administradores Tributários (Enat). Protocolos nº 1/2004, nº 2/2005, nº 3/2005 e informações do portal eletrônico <http://www19.receita.fazenda.gov.br/enat>, consulta em 28/out/2012.

_____. Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Convênio ICMS nº 133, de 12/12/1997. Aprova o Regimento do Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/confaz/>, acesso em 28/out/2012.

_____. Constituição Federal (1988). Disponível em www.planalto.gov.br, consulta em 28/out/2012.

_____. Lei Complementar nº 104 de 2001. Altera dispositivos da Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional. Disponível em www.planalto.gov.br, consulta em 20/out/2012.

_____. Ministério da Fazenda. Relatório de Avaliação, ano 2005. Disponível em http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/ppa/avalia2005/vol1/voli_06fazenda.pdf, acesso em 28/out/2012.

_____. Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Memória Receita Federal. Disp. <http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/administracao/historico>, acesso em 28/out/2012.

FALLETI, T.G. Theory-Guided Process-Tracing in Comparative Politics: Something Old, Something New. APSA-CP, Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association, V. 17, Issue 1, Winter 2006, Disponível em <http://www.polisci.upenn.edu/~falleti/Falleti-CP-APSANewsletter06-TGPT.pdf>

FARAH, M. Políticas públicas e Administração Pública. Paper apresentado no 7º Encontro da ABCP. Recife, 4 a 7 de agosto, 2010.

FARAH, M. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas no Nível Local de Governo. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública. v. 35, jan/fev/2001.

Kingdon, J. W. Agendas, alternatives, and public policies. 2nd ed. New York, Harper Collins, 1995.

LAGEMANN, E. et al. Federalismo fiscal brasileiro: problemas, dilemas e competências tributárias. Textos para Discussão FEE Nº 95, Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, Porto Alegre, agosto de 2011.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. In: BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, nº. 43, 1997- <http://www.sendspace.com/file/g7fb33>

PETERSON, P. The Price of Federalism. The Twentieth Century Fund Inc. New York, NY, USA, 1995.

RACHID, J. Modelos de Relación de la Administración Tributaria Central con otras Instituciones de Recaudación. Secretaria da Receita Federal. In Aspectos Estructurales Claves de las Administraciones Tributarias (Asamblea General del CIAT, No. 41, Bridgetown, Barbados, 2007) / Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT, 2007.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAUJO, Érika. O Dilema Fiscal: remendar ou reformar? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

ROCHA, C. Neoinstitucionalismo como Modelo de Análise para as Políticas Públicas – algumas observações. Civitas, Porto Alegre, v.5, n.1, jan-jun, 2005.

SABATIER, P. Political science and public policy. In: SABATIER, P, JENKINS-SMIT, H. C. e STEWARD Jr., J.. Toward Better Theories of the Policy Process (Sympopsium). PS: Political Science and Politics, v. 24, n. 2, Jun, 1991. Republicado em THEODOULOU, S. Z. e CAHN, M. A. Public policy: the essential readings. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.

SERPRO. A Instituição, Quem Somos. Disponível em <http://www.serpro.gov.br/instituicao/quem>, acesso em nov/2011.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P., RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, T. Bringing the State back in. New York, Cambridge University Press, 1997.

_____. Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

STIGLITZ, J.E. and Grossman, S.J. On the Impossibility of Informationally Efficient Markets. The American Economic Review Vol. 70, No. 3 (Jun., 1980), pp. 393- 408

VARSANO, R.A Guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. Planejamento e Políticas Públicas, Nº 15 - JUN DE 1997.

VILLANUEVA, L. F. A. Estudio introductorio. In: SARAVIA, E.e FERRAREZI, E. (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, v. 1, 2006.