

FÓRUM

Submetido 08-06-2021. Aprovado 07-12-2021. Avaliado pelo processo de *double blind review*. Editores convidados: Eduardo José Grin, Antônio Sérgio Araújo Fernandes, Catarina Ianni Segatto, Marco Antônio Carvalho Teixeira, Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento e Paula Chies Schommer

DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n87.83872>

FEDERALISMO FISCAL NA PANDEMIA DA COVID-19: DO FEDERALISMO COOPERATIVO AO BOLSONARISTA

Fiscal federalism in the Covid-19 pandemic: From cooperative federalism to bolsionarist federalism

Federalismo tributario en la pandemia del Covid-19: Del federalismo cooperativo al federalismo bolsonarista

Sergio Simoni Junior¹ | sergiojr_ssj@yahoo.com.br | ORCID: 0000-0002-1984-9528

Eduardo Lazzari^{2,3} | eduardo.alazzari@gmail.com | ORCID: 0000-0002-4515-3655

Heloisa Fimiani⁴ | heloisa.fimiani@gmail.com | ORCID: 0000-0002-9438-8952

¹Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Ciência Política, Porto Alegre, RS, Brasil

²Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Cambridge, Massachusetts, EUA

³Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, Escola de Administração de Empresas, São Paulo, SP, Brasil

⁴Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo, SP, Brasil

RESUMO

A dimensão do federalismo fiscal é central na eficácia da resposta estatal aos desafios trazidos pela Covid-19. Analisamos a atuação da União no auxílio financeiro a entes subnacionais por meio de abordagem qualitativa e quantitativa, e argumentamos que o governo Bolsonaro emprega uma estratégia de coordenação conflitiva e negativa, prejudicando o funcionamento do federalismo cooperativo, padrão que caracterizara o Brasil desde 1988. A omissão do Executivo fez com que a clivagem regional fosse predominante, e acabou levando a resultados subótimos mesmo para as preferências dos atores situados no governo federal. Assim, o artigo chama atenção para a importância das escolhas e estratégias do Executivo federal, para além do arranjo institucional, no funcionamento do federalismo cooperativo.

Palavras-chave: pandemia, Covid-19, federalismo fiscal, federalismo bolsonarista, Fundo de Participação.

ABSTRACT

The dimension of fiscal federalism is central to the effectiveness of the state's response to the challenges brought by COVID-19. We analyze the federal government's performance in financial aid to sub-national levels through a qualitative and quantitative approach, and argue that the Bolsonaro government presents a conflictive and negative coordination strategy, harming the functioning of cooperative federalism, a pattern that has characterized Brazil since 1988. The Executive's omission made the regional cleavage predominant, and ended up being suboptimal even for the preferences of actors located in the federal government. Thus, the article draws attention to the importance of federal executive choices and objectives, beyond the institutional arrangement, in the functioning of cooperative federalism.

Keywords: pandemic, COVID-19, fiscal federalism, bolsonarist federalism, Participation Fund.

RESUMEN

La dimensión del federalismo fiscal es fundamental para la efectividad de la respuesta del estado a los desafíos planteados por Covid-19. Analizamos el papel de la Unión en la ayuda financiera a las entidades subnacionales a través de un enfoque cualitativo y cuantitativo, y argumentamos que el gobierno de Bolsonaro presenta una estrategia de coordinación conflictiva y negativa, perjudicando el funcionamiento del federalismo cooperativo, patrón que caracteriza a Brasil desde 1988. La omisión del Ejecutivo hizo predominante la división regional, y terminó siendo subóptima incluso para las preferencias de los actores ubicados en el gobierno federal. Así, el artículo llama la atención sobre la importancia de las opciones y estrategias del Ejecutivo federal, más allá del arreglo institucional, en el funcionamiento del federalismo cooperativo.

Palabras clave: pandemia, Covid-19, federalismo fiscal, federalismo bolsonarista, Fondo de Participación.

INTRODUÇÃO

Central na eficácia da resposta estatal aos desafios de diversas ordens trazidas pela pandemia da Covid-19 é a dimensão fiscal. Em países federativos, isso envolve coordenação entre diferentes níveis soberanos em um cenário dramático de provável queda de arrecadação, dadas as medidas de isolamento social, de restrições das atividades econômicas, conjuntamente com o aumento de gastos com saúde e assistência social.

Ao contrário das expectativas iniciais formuladas no momento da redemocratização, a literatura especializada paulatinamente passou a tomar a Federação brasileira após a Constituição Federal de 1988 (CF/88) como de tipo cooperativo, com a coordenação liderada pelo governo federal, capaz de exercer uma maioria organizada no Legislativo por meio de sua coalizão (Guicheney, Junqueira, & Araújo, 2018).

Esta caracterização, ainda que não implicasse ausência de conflitos nem orientação efetiva da União em todas as questões importantes, perpassou governos de partidos diferentes. O federalismo cooperativo brasileiro estaria ancorado em dispositivos constitucionais, na criação e no fortalecimento de mecanismos institucionais de partilha de recursos e pactuação decisória, e, importante para o presente artigo, na formação de coalizões majoritárias via partidos políticos no Congresso, que dificultaria ou impediria a manifestação de preferências regionais heterogêneas dos parlamentares.

Em 2018, a eleição de Jair Bolsonaro (então no PSL, hoje no PL) representou uma ruptura na lógica do sistema político brasileiro em diversas dimensões. A questão federativa compunha um dos lemas de sua campanha. O slogan “Mais Brasil, menos Brasília” sintetizava propostas de descentralização de recursos e responsabilidades na direção dos níveis subnacionais. O programa de governo dizia, em linhas genéricas: “Os recursos devem estar próximos das pessoas: serão liberados automaticamente e sem intermediários para os prefeitos e governadores” (TSE, p. 19).

Já em seu primeiro ano de governo, no entanto, decisões e estratégias apontavam em outras direções. Foram notórios os conflitos com alguns governadores de diversos partidos, e o próprio texto da Proposta de Emenda Constitucional do Pacto Federativo, apresentada em novembro de 2019, ainda que determinasse incremento das transferências, continha mecanismos que limitavam ainda mais a decisão de gasto dos governos subnacionais e reforçavam o controle do governo central sobre suas finanças (Arretche, 2019). Alguns meses depois, chegaria a pandemia no Brasil.

Um relatório da OCDE indicou que o Brasil foi o país que apresentou maior heterogeneidade regional de contaminação por novo coronavírus (de Biase & Dougherty, 2021). Nossa pergunta é: como funcionou o federalismo brasileiro no combate à pandemia, especificamente no âmbito das decisões sobre a repartição de recursos? Partimos e avançamos o argumento de Abrucio, Grin, Franzese, Segatto e Couto (2020), que sustenta que o governo Bolsonaro ensejou mudanças nos padrões de relações intergovernamentais em prol de um federalismo dualista, cunhando o termo “federalismo bolsonarista”. Nosso objetivo consiste em argumentar que o estudo deste caso ressalta um ponto geral muitas vezes secundário nas análises sobre funcionamento do federalismo, qual seja, a importância das escolhas e estratégias do Executivo federal na coordenação política

– seja no âmbito federativo, seja na relação entre Executivo-Legislativo. Por meio da análise da dimensão fiscal, especificamente da atuação da União no auxílio financeiro aos Estados e municípios, mostramos que ocorreu a emergência de clivagens regionais no processo decisório federal – aspecto ausente em governos anteriores que operavam sob a lógica do presidencialismo de coalizão, como falaremos adiante – e letargia na elaboração e implementação de ações efetivas quando isto envolvia aumento de gastos federais e/ou potenciais benefícios para adversários políticos. Pode-se dizer que se trata de uma coordenação conflitiva e negativa.

Avaliamos o trâmite legislativo das proposições que recompuseram os Fundos de Participação (FPs) de Estados (FPE) e Municípios (FPM) e do que criou o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Mostramos que no âmbito dos FPs, cujos critérios de repartição são estabelecidos pela Constituição e que beneficiam as menores e mais pobres localidades, envolvendo menor magnitude de recursos, a tramitação ocorreu sem conflitos, seja no âmbito das relações Executivo-Legislativo, seja entre os partidos.

Já no âmbito do auxílio aos subnacionais, de iniciativa do Congresso, que inicialmente propunha a reposição de perdas de impostos estaduais e municipais pelo governo federal, fortes clivagens emergiram, tanto entre o governo e o Legislativo, particularmente a Câmara dos Deputados, quanto entre as bancadas estaduais, dividindo os partidos e polarizando Estados ricos e pobres. Nesta disputa, o governo alinhou-se aos últimos. Nossa interpretação é que a ausência de coordenação em uma coalizão estável por parte do Executivo explica a emergência de conflitos regionais. Além disso, o comportamento institucionalmente conflitivo gerou uma resposta subótima para a própria agenda econômica da União, acarretando na verdade mais gastos do que os originalmente previstos.

Após esta introdução, apresentamos o debate sobre federalismo no Brasil, remontando aos trabalhos que ilustraram como, desde 1988, a dinâmica partidária é preponderante para explicar o comportamento parlamentar, em vez da dinâmica regional. Posteriormente, apresentamos brevemente a metodologia empregada, e, então, os resultados encontrados. O artigo encerra-se com seu balanço teórico e suas considerações finais.

FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

Com o início da pandemia, intervenções não-farmacêuticas tornaram-se a principal alternativa para lidar com o aumento exponencial no número de casos de Covid-19. Até a disseminação de vacinas, uma das medidas mais importantes foi o isolamento social. Com a queda na circulação de pessoas decorrente deste isolamento, também se poderia esperar uma queda na circulação de mercadorias e na contratação de serviços por parte da população.

Dado que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto Sobre Serviços (ISS), os principais impostos de Estados e municípios, respectivamente, incidem sobre estas bases, esperava-se com essas medidas uma queda na arrecadação destes entes, reforçando o caráter pró-cíclico do sistema tributário brasileiro (Appy, 2015). Analogamente, como era esperada uma redução no montante arrecadado pelo Imposto de Renda (IR) e pelo Imposto

sobre Produtos Industrializados (IPI), antecipou-se que haveria também uma queda nos repasses feitos pela União por meio dos FPE e FPM, compostos por parcelas daqueles tributos.

Assim, criava-se mais uma frente de combate à Covid-19, a qual exigiria do governo federal, o único capaz de mitigar os efeitos deletérios da queda arrecadatória esperada dada a sua capacidade de endividamento, medidas contundentes que evitassem ou diminuíssem os impactos da pandemia sobre as receitas dos governos subnacionais. Afinal, Estados e municípios, a depender da queda arrecadatória que fosse observada, poderiam não honrar seus compromissos financeiros correntes, que se tornariam ainda mais severos com a necessidade de maiores gastos em saúde e assistência.

O modo como a União poderia socorrer Estados e municípios pode ser enquadrado no longo debate sobre as características do federalismo no Brasil. As primeiras interpretações ressaltavam a natureza fragmentadora do federalismo brasileiro, historicamente construída, mas exacerbada pela CF/88 (Abrucio, 1998; Stepan, 1999; Samuels, 2003). Nesta abordagem, a União seria refém dos governos subnacionais, que teriam reforçado sua fatia do bolo fiscal sem, necessariamente, ter aumentado sua responsabilidade em políticas públicas. Os políticos seriam guiados por uma lógica localista, o que implicaria que as relações entre Executivo-Legislativo fossem marcadas pela fragmentação do processo decisório e pela força das bancadas estaduais no Congresso, em detrimento dos partidos (Mainwaring, 2001).

Entretanto, a partir dos anos 1990, diversas reformas que alteraram o funcionamento das relações intergovernamentais, inclusive na dimensão fiscal, foram implementadas. A partir de novas análises empíricas e lentes teóricas, um conjunto de literatura sublinhou que na verdade as bancadas estaduais raramente agiam como atores coesos, mesmo quando a votação em questão propunha resoluções contrárias aos seus interesses locais (Arretche, 2007; Cheibub, Figueiredo, & Limongi, 2009). Os autores demonstram que o comportamento predominante era o da orientação partidária – os parlamentares votavam de acordo com a orientação do partido, mesmo que isso fosse contra os interesses de seus Estados.

Os mecanismos que explicariam o abafamento dos interesses locais no nível federal são as regras internas do Congresso Nacional e o comportamento coalizacional da Presidência da República, que montava o governo dividindo pastas com partidos políticos. Arretche (2009), em particular, defende que os próprios parâmetros da CF/88 incentivam a coordenação federal. Este diagnóstico, que chamou atenção para a natureza cooperativa do federalismo brasileiro, acabou se tornando relativamente consensual (Guicheney et al., 2018). Até a ascensão do governo Bolsonaro.

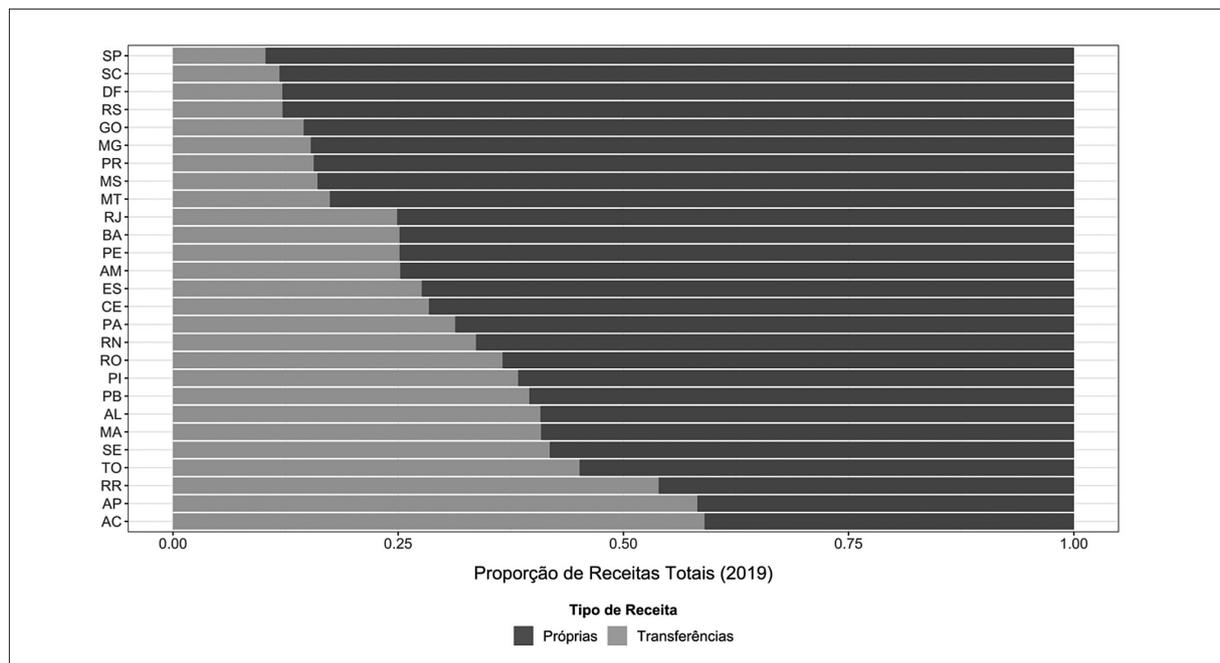
Segundo Abrucio et al. (2020), a pandemia do coronavírus intensificou um processo de mudança no modelo federalista brasileiro que teria sido iniciado pelo governo Bolsonaro já em 2019. A pandemia, embora seja um evento excepcional, reafirmaria o padrão conflitivo encabeçado pela nova composição política do Executivo federal que, rompendo com a tradição cooperativa e coordenada iniciada com a CF/88, centraliza as decisões em suas mãos e pouco age para coordenar, ou sequer orientar/negociar, pautas importantes no Congresso Nacional. Os autores ressaltam que a falta de coordenação do governo federal pode resultar em um caso típico de federalismo dualista ou darwinista, no qual os entes subnacionais ficam entregues às

suas próprias capacidades e interesses, em uma disputa desigual entre os Estados e municípios. Nesse cenário, os atores, ao agirem de acordo com seus próprios interesses, acabariam por produzir resultados subótimos na partilha de recursos, intensificando desigualdades regionais.

É importante ressaltar que o federalismo cooperativo não implica, necessariamente, uma centralização hierárquica de funções e atribuições. Pelo contrário, exige maior cooperação entre o governo federal e os entes subnacionais, combinando alguns processos centralizados com graus de autonomia e descentralização na implementação de políticas públicas. Nas palavras de Grin e Abrucio (2018), “(...) a cooperação não é um dado, mas uma contínua negociação e barganha para gerar consensos que alinhem objetivos nacionais e compartilhados com a autonomia subnacional” (p. 89).

A análise do caso do auxílio fiscal da União a prefeituras e governos estaduais durante o período emergencial possibilita avançar na compreensão da lógica do federalismo brasileiro e as mudanças que estão ocorrendo no governo Bolsonaro. Existem diversas formas de distribuir recursos entre os níveis federativos, contemplando diferentes objetivos e impactos políticos, econômicos e sociais (Oates, 1999). As características contrastantes dos dois tipos de recursos que foram objeto de análise permitem testes de hipótese analiticamente importantes. Como forma de ilustração, o Gráfico 1 mostra o peso das transferências e de recursos próprios nas receitas estaduais.

Gráfico 1. Distribuição de receitas de Estados, 2019



Fonte: elaborado com base em dados da STN/ME

Enquanto São Paulo, por exemplo, tem mais de 75% de suas receitas advindas dos tributos que recolhe, Amapá e Acre têm situação diametralmente oposta, tendo quase 60% de suas receitas

provenientes de transferências constitucionais, principalmente do FPE, que tem como princípio enfrentar o desequilíbrio horizontal (Prado, 2012). De modo geral, quanto menor e mais pobre a localidade, maior a dependência das transferências federais, padrão inverso ao apresentado pelo ICMS e ISS, objeto inicial do Programa Federativo. Assim, diferentes interesses da lógica federativa estavam em jogo nas deliberações dos dois dispositivos.

METODOLOGIA

Dado o foco específico da nossa questão, foi possível realizar um estudo intensivo, qualitativo e quantitativo, dos trâmites legislativos e das consequências fiscais do auxílio fiscal e financeiro da União aos Estados e municípios durante a pandemia. Foram duas as peças analisadas. Em primeiro lugar, a reposição dos Fundos de Participação de Estados e Municípios, originalmente uma Medida Provisória (MP) 938/2020 que se converteu na Lei 14.041/2020. Em segundo lugar, a recomposição arrecadatória destes mesmos entes, pacote conhecido como Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), instituído pela Lei Complementar 173/2020.

Empreendemos uma exaustiva análise documental da tramitação das proposições legislativas, focando as decisões e os discursos dos parlamentares, consultados no *site* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. No flanco quantitativo, votações nominais mais divisivas e que incidiam sobre nossa questão foram analisadas por meio do índice Rice de coesão parlamentar, comparando bancadas partidárias com as estaduais. Este indicador, tradicional nos estudos legislativos, consiste na diferença (em valores absolutos), entre o percentual de votos “sim” e de votos “não” de cada partido ou bancada estadual.

Por fim, as consequências para as finanças estaduais das decisões tomadas pelo Congresso foram avaliadas com dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia (STN/ME), mais especificamente do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. Esse boletim permitiu avaliar a composição das receitas dos Estados, discriminando o montante de recursos advindo de transferências da União daquelas receitas próprias aos Estados. Assim, tornou-se possível comparar a distribuição de recursos do governo federal, com cenários simulados de perda de arrecadação com a pandemia, conforme o montante auferido em 2019.

RESULTADOS

A reposição dos Fundos de Participação

Logo no começo de abril de 2020, o Poder Executivo editou a Medida Provisória (MP) 938/2020, estipulando uma transferência de até R\$16 bilhões como forma de compensação, em função da queda da atividade econômica, ao montante nominal reduzido que seria repassado por meio dos FPs na comparação com 2019.

Em sua redação original, determinava-se que essas transferências se dariam entre março e junho. Entretanto, quando a MP foi apreciada pelo Congresso no final de julho, houve um montante sobressalente de cerca de R\$ 9 bilhões. Ou seja, a queda no montante repassado a

Estados e municípios por meio dos Fundos de Participação foi consideravelmente menor que a projetada pelo governo. Com isso, a aprovação da MP também perpassava pela decisão quanto ao que fazer com o saldo positivo em conta.

Antes da apresentação do substitutivo do relator, Hildo Rocha (MDB/MA), foram apresentadas na Câmara dos Deputados 55 emendas. Em geral, a maior parte focava na dilatação do prazo de vigência da compensação, por vezes com aumento do valor dos repasses, ou na retirada de autoridade do Ministério da Economia em autorizar a liberação dos recursos. O relator apresentou sete substitutivos, mas o único conflito na deliberação deu-se sobre a inclusão de uma emenda que beneficiava exclusivamente empresas de transporte coletivo, resolvido por meio de um acordo suprapartidário que forçou o relator a retirar o dispositivo.

Ao final, apenas o Partido Novo se colocou contra o texto, que determinava que seriam transferidos mensalmente, entre julho e novembro de 2020, R\$ 2,05 bilhões no máximo, caso houvesse queda nos repasses dos FPs em comparação com 2019. Após aprovação na Câmara e no Senado, sem alterações, a MP foi sancionada como Lei 14.041/2020, com um veto parcial referente a dispositivo que determinava a redistribuição de qualquer saldo sobressalente ao final de novembro.

Assim, o desenho e a decisão da compensação dos FPs não foram palco de nenhuma disputa política intensa, seja sob a clivagem governo-oposição, ideológico-partidária ou regional. Afinal, os critérios para a recomposição dos FPs já eram definidos pela Constituição, fazendo com que nem sequer houvesse a necessidade de coordenação por parte do governo federal. O Congresso alterou a medida apenas no sentido de estender o período de vigência da ajuda, em função de saldos sobressalentes. Ainda que o governo tenha rejeitado uma redistribuição de possíveis novos saldos positivos no final do ano, cabe notar que sua proposta original já superestimara a queda dos FPs.

A reposição das perdas arrecadatórias subnacionais

Ainda em abril de 2020, o Congresso iniciou deliberações para aprovar outra medida de reposição pela União. Desta feita, das perdas de impostos de competência estadual e municipal, notadamente o ICMS e o ISS. No entanto, diferentemente do caso narrado acima, a ajuda federal aos entes subnacionais apresentou tortuosa tramitação e, como sublinharemos, manifestações de veto e problemas de coordenação do governo federal, implicando que se manifestassem explicitamente conflitos entre as bancadas estaduais.

A lei teve origem legislativa na Câmara dos Deputados no Projeto de Lei Complementar (PLP) 149/2019, de origem do Executivo, que propunha medidas de equilíbrio fiscal, transparência e acompanhamento orçamentário a Estados e municípios. O projeto ainda se encontrava na espera da formação de comissão especial quando o presidente da Casa, Rodrigo Maia (DEM/RJ), designa o deputado Pedro Paulo (DEM/RJ) como relator para apresentar um texto alternativo no plenário.

O substitutivo proposto alterava consideravelmente o teor do texto ao estabelecer medidas de auxílio fiscal aos entes subnacionais por meio do repasse de recursos na forma de auxílio financeiro

e em ações de enfrentamento à pandemia, na suspensão das dívidas de Estados e municípios com União e bancos públicos e na reestruturação de operações de crédito interno e externo, alterando alguns dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Exigia como contrapartida, no entanto, a suspensão de aumentos, promoções e progressões do funcionalismo público.

A proposta de Paulo (DEM/RJ) introduzia, dentre outras medidas, o complemento pela União da possível perda de arrecadação do ICMS e ISS de 2020 na comparação com as receitas de 2019 durante três meses, e aumentava o limite de endividamento de Estados para 8% da Receita Corrente Líquida, com garantia da União e independentemente da situação de solvência. Essas propostas desagradaram a ala econômica do governo. Documentos do Ministério da Economia estimavam que a conta total da ajuda da União poderia superar R\$ 181 bilhões (2,5% do PIB). O ministro Paulo Guedes declarou que um critério mais adequado seria o estabelecimento de um valor fixo de transferência e com critério de distribuição entre os Estados de acordo com o tamanho populacional. Joice Hasselman (PSL/SP) endossou inicialmente essa posição e apresentou uma emenda propondo um auxílio de valor fixo: (...) a ser determinado pelo Poder Executivo Federal com base nas médias de arrecadação dos últimos 5 anos, (...) distribuído aos entes subnacionais em uma base *per capita*” (Câmara dos Deputados, 2020a, p.1).

Ou seja, diferentemente do caso da reposição dos FPs, a proposta de ajuda da União para cobrir as perdas de arrecadação própria dos entes subnacionais exibiu conflitos sobre as regras de redistribuição, particularmente entre o Executivo e grupos de parlamentares. Após muitas negociações e prevendo o impasse, Maia (DEM/RJ) decide adiar a deliberação em busca de acordos.

Alguns dias depois, novo texto do relator Paulo (DEM/RJ) suprimiu contrapartidas dos Estados e municípios com relação aos servidores públicos e aumentou para seis meses o auxílio federal, excluindo, porém, a ampliação da permissão ao endividamento e a suspensão das dívidas com a União, permanecendo apenas adiamentos dos encargos com bancos públicos. Deixou claro, ainda, a proibição da concessão de novos benefícios fiscais. Mesmo assim, ainda persistiram alguns importantes desacordos com a posição do governo. Marcelo Ramos (PL/AM) iniciou o contra-ataque diretamente às críticas de Guedes, afirmando que “houve o cuidado do Deputado Pedro Paulo de anexar ao relatório do substitutivo uma tabela com o demonstrativo do impacto fiscal da proposta, deixando claro que o número de 180 bilhões de reais nunca existiu” (Câmara dos Deputados, 2020c, p.11). Hasselman (PSL/SP) mudou sua posição anterior e revelou que:

O valor apresentado pelo Governo, de 180 bilhões, pegou todos nós de surpresa. Pegou a mim de surpresa. Eu mesma comprei essa informação e imediatamente disse: ‘Olha, não podemos votar’. E, depois, na conta, ali, no papelzinho, em uma conta muito breve, uma conta de padaria, vimos que o valor não era aquele’. (...) Entendo, sim, que o ICMS e o ISS devem ser exatamente no valor que foram no ano passado (...) (Câmara dos Deputados, 2020c, p.18).

Parlamentares da esquerda à direita relataram que, a despeito de algumas discordâncias, tenderiam a apoiar o texto acordado. A líder do PSOL, Fernanda Melchiona (PSOL/RS), disse:

Nós achávamos o texto da semana passada melhor, mas nós vimos toda a operação que foi feita contra o Congresso, quando disseram que isso aqui seria uma pauta-bomba. Então, eu quero agradecer ao Relator, Deputado Pedro Paulo, a capacidade de diálogo que teve com todos nós” (Câmara dos Deputados, 2020c, p. 24)

O líder do Novo, Paulo Ganime (Novo/RJ), expressou que “o texto evoluiu muito, melhorou muito, porém ainda temos algumas ressalvas em relação a ele (...) Teremos divisão na bancada, mas é uma divisão que não é quanto ao mérito” (Câmara dos Deputados, 2020c, p. 27).

Contrariando o avanço no entendimento, Major Vitor Hugo (PSL/GO), líder do governo, expressou a posição do Executivo:

A preocupação que nós temos é com os critérios de distribuição que o Relator colocou no seu parecer. Ele atrelou a distribuição desses recursos à recomposição do ICMS e do ISS. Isso poderia dificultar sobremaneira, na nossa visão, a distribuição de recursos, inclusive para aqueles Municípios menores que hoje nem possuem renda própria relativa ao ISS (...) A distribuição que foi proposta por nós era uma distribuição per capita de 40 bilhões de reais. (...) Quando fazemos essa distribuição de acordo com o ISS, acabamos legitimando a ação daqueles Prefeitos que, sem considerar a sua situação local, fecharam demais e prejudicaram a própria economia local (...) Governo ainda vai atuar no Senado para modificá-lo, entendendo que isso é do jogo democrático. Existe a possibilidade concreta de o Presidente avaliar a possibilidade de veto” (Câmara dos Deputados, 2020c, p. 30).

Ou seja, o governo era contrário a utilizar os critérios de ICMS e ISS como parâmetro de distribuição de recursos, argumentando que isso: (i) prejudicaria os menores municípios, que têm pouca arrecadação própria; (ii) dificultaria a previsibilidade financeira da União; e (iii) desestimularia a retomada da economia.

Ao final de sua declaração, o líder do governo expressou claramente que Bolsonaro não se furtaria ao veto caso a proposta prosperasse. A oposição, na voz de José Guimarães (PT/CE), não deixou de ressaltar:

Quero registrar para quem está acompanhando esta sessão que o Governo está encaminhando voto contrário a esse projeto, que visa ajudar os Estados. Vou repetir: o Governo Bolsonaro está encaminhando o voto contrário a esta ajuda, a este projeto de novo regime emergencial fiscal de ajuda aos Estados e Municípios (Câmara dos Deputados, 2020c, p. 44).

A posição do governo mostrou-se patentemente minoritária: o projeto foi aprovado por 431 votos favoráveis e 70 contrários. Todas as lideranças partidárias indicaram voto favorável, exceto o Novo e o PODEMOS, que liberaram suas bancadas, e o governo, que indicou voto contrário. O único partido que majoritariamente se inclinou para reprová-lo foi o PSL: 35 dos 53 deputados do ex-partido de Bolsonaro decidiram seguir a posição do governo em detrimento da orientação de seu próprio líder.

Em 2 de maio de 2020, o substitutivo aprovado na Câmara foi apreciado no Senado. Os parlamentares expressaram o desejo de aprovação célere do texto. Além disso, a centralidade da matéria mostrou-se na escolha do relator no Senado. O próprio presidente, Davi Alcolumbre

(DEM/AP), foi o responsável por analisar a matéria e oferecer o parecer para apreciação de seus pares. A deliberação dos senadores foi precedida de ampla negociação com setores do governo. O texto aprovado na Câmara corria o risco de ser vetado pelo Executivo. No *Twitter*, o líder do governo não deixou de expressar publicamente os interesses envolvidos: “A divisão dos recursos no texto aprovado não ficou justa/adequada (...) qual compromisso Gov[ernadores] como @jdoriajr [João Dória] e @wilsonwitzel [Wilson Witzel] terão com o teu emprego, se a arrecadação estadual estará garantida pela União?!”.

A solução encontrada por Alcolumbre (DEM/AP) exigiu uma manobra regimental: uma solicitação elaborada por Espiridião Amin (PP/SC) permitiu ao presidente-relator apensar ao projeto oriundo da Câmara outra proposição que já se encontrava em tramitação no Senado, o PLP 39/20, de autoria de Antonio Anastasia (PSD/MG). Esta manobra permitiu total margem de manobra por parte dos senadores, que na prática poderiam ignorar completamente o substitutivo dos deputados.

Em suas declarações iniciais, o senador Anastasia expressa os conflitos presentes na matéria:

E todos nós temos a consciência de que, da maneira como estava sendo construído, o Presidente do Brasil disse que vetaria o projeto (...) Eu passei 15 dias estudando que fórmula era boa. Quando eu colocava uma fórmula, eu atendia uma região do Brasil e desatendia outras (...) nós tomamos a decisão através de uma reunião da Mesa Diretora do Senado Federal, um clima muito tenso em relação à decisão que, legitimamente, Deputados Federais e Deputadas Federais tomaram (Senado Federal, 2020a, p.10).

A proposta de Alcolumbre (DEM/AP) consistiu em estabelecer um valor fixo de R\$ 60 bilhões por quatro meses, alocados por meio de uma pluralidade de critérios de distribuição. Deste total, R\$ 10 bilhões deveriam ser destinados para ações de saúde pública e de assistência social, R\$ 7 bilhões repassados aos Estados e ao Distrito Federal e R\$ 3 bilhões, aos municípios. O rateio entre os Estados seria feito de acordo com o tamanho populacional (com peso de 60%) e a taxa de incidência de Covid-19 (com peso de 40%). Para os municípios, valeria apenas o critério da população.

O restante de R\$ 50 bilhões seria dividido igualmente entre Estados e municípios, sem condicionalidades de gasto. A regra de distribuição seria baseada numa tabela elaborada estabelecendo valores para cada Estado. Segundo o parecer de Alcolumbre (DEM/AP), a divisão “é função de variáveis como arrecadação do ICMS, população, cota-parte do FPE e valores recebidos a título de contrapartida pelo não recebimento de tributos sobre bens e serviços exportados” (Senado Federal, 2020a, p. 700). Interessantemente, não consta nenhuma explicação detalhada do peso de cada critério.

Fica claro, no entanto, a concordância do Planalto com sua proposta. Em suas palavras:

Eu queria que V. Exas. esquecessem a tese da recomposição [do ICMS e ISS]. Ela foi refutada pelo Governo, pela equipe econômica (...) [nós] propusemos uma tabela que conjugasse queda de arrecadação potencial, população, critérios de equilíbrio regional para elaboração do nosso substitutivo. (...) No caso dos Municípios, os princípios que nos guiaram foram os mesmos: acudir as finanças municipais conforme a perda de arrecadação, mas trazendo

um olhar federativo para os Municípios mais pobres. Para tanto, distribuímos conforme a mesma tabela dos Estados e, dentro de cada Estado, de acordo com a população dos Municípios (...). Eu quero agradecer também a sensibilidade do Presidente Bolsonaro, que autorizou a equipe econômica a tratar com o Senado uma coisa que a equipe econômica já não ia tratar mais com a Câmara (Senado Federal, 2020a, p.12).

Após as deliberações, com a apresentação de emendas e destaques, Alcolumbre (DEM/AP) propôs uma segunda versão de seu relatório no que incluiu, dentre outras medidas, a suspensão do pagamento da dívida dos municípios com a previdência em 2020 e alterou o critério de divisão dos R\$ 50 bilhões entre os níveis federativos, seguindo Eduardo Braga (MDB/AM), que propôs que Estados ficassem com 60% dos recursos. Em que pesem manifestações em contrário de alguns senadores, todos os requerimentos sobre demais tópicos foram retirados e o texto foi aprovado com quase unanimidade.

Destacando alguns pontos. Primeiro, o texto aprovado no Senado estabeleceu um valor fixo de transferência direta de recursos da União, resolvendo uma das críticas do governo ao projeto da Câmara. Segundo, os novos critérios de distribuição minimizam a reposição dos Estados mais ricos. Nas palavras do relator Alcolumbre (DEM/AP): “Não concordamos com a queda do ICMS e do ISS como critério de rateio porque, além de problemas operacionais e de fiscalização, tende a favorecer demasiadamente os estados e municípios mais ricos” (Senado Federal, 2020a, p.32).

A desigualdade federativa transpareceu em diversas ocasiões. Cid Gomes (PDT/CE) afirmou: “Vale a pena registrar para os que assistem aqui a TV Senado que originalmente esse projeto destinaria muito mais do que destina aos Estados mais ricos, que são exatamente aqueles que têm a maior capacidade de arrecadação de ICMS” (Senado Federal, 2020a, p. 46).

Um dos representantes dos Estados mais ricos, Lasier Martins (PODEMOS/RS) afirmou que:

Nós esperávamos uma valorização maior do ICMS porque o ICMS é um critério importante. É uma pena que ele tenha sido tão desprezado. De qualquer maneira, prepondera a vitória da solidariedade, do socorro aos Estados mais carentes, aos Estados em dificuldades. Os Estados do Norte, nós sempre reconhecemos, precisam de auxílio (...). Eu votei no projeto, não poderia ser diferente, mas não posso deixar de registrar também a minha solidariedade ao Governador do Rio Grande do Sul (Senado Federal, 2020a, p. 85).

Cabe notar que se estimava que os benefícios indiretos via suspensão das dívidas, na ordem de R\$ 60 bilhões, beneficiariam os entes subnacionais mais ricos, equilibrando os ganhos entre Estados e municípios ricos e pobres. No entanto, a não contestação desse benefício por parte da base do governo deve ser minimizada: a suspensão do pagamento das dívidas já estava sendo determinada pelo Supremo Tribunal Federal desde março de 2020 com a justificativa de garantir recursos de combate à pandemia. O primeiro Estado a obter uma decisão favorável foi São Paulo, e, em meados de abril, 17 unidades da federação já tinham liminares no mesmo sentido. Na verdade, o que chama atenção no texto aprovado no Senado foi a exigência, definida pelo relator, da renúncia da ação judicial pelo ente subnacional para recebimento do benefício do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2.

Em 5 de maio de 2020, o texto foi apreciado pela Câmara que, dada a manobra no Senado, passou a ser a Casa Revisora. O relator foi novamente Paulo (MDB/RJ), que não deixou de protestar contra a manobra e de tecer críticas à mudança nas fórmulas de distribuição, particularmente à “tabela Davi”, ressaltando que se tratariam de critérios não explicitados. Apesar dessas críticas, seu parecer foi favorável ao texto do Senado. O presidente da Casa e artífice informal da proposta original, Maia (DEM/RJ), fez movimento semelhante:

A nossa tese do valor a ser transferido a Estados e Municípios, no período de 4 meses, prevaleceu. A nossa divergência com o Senado foi na forma de distribuição dos recursos. Isso, é claro, gera alguns conflitos, principalmente com os Estados do Sul do Brasil e com as cidades acima de 200 mil habitantes, até porque são elas que concentram o maior volume da administração de UTIs, junto com os Estados (Câmara dos Deputados, 2020d, p. 16).

Provavelmente, essa posição de criticar a manobra do Senado e as mudanças nos critérios de distribuição, mas ainda assim ser favorável ao texto, adveio da ameaça de veto do Executivo e da importância de não postergar a distribuição de recursos aos subnacionais. Indicações disso se encontram, por exemplo, na fala de Baleia Rossi (MDB/SP):

Eu tenho recebido pelo *WhatsApp* uma série de mensagens de prefeitos pedindo a votação deste texto que foi para o Senado, mesmo entendendo que o texto original da Câmara fazia maior justiça. Na realidade, os Municípios estão entrando em colapso” (Câmara dos Deputados, 2020e, p. 2).

O relator rejeitou todas as emendas dos deputados apresentadas ao texto oriundo do Senado. As dissensões manifestaram-se então em pedidos de destaques. Excetuando os embates sobre a remuneração do funcionalismo público, a clivagem partidária não foi a única, nem sequer a principal determinante da decisão sobre o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2. Conflitos regionais tiveram consequências mais importantes.

Um destaque foi a votação em separado, elaborado pelo Novo, da expressão “taxa de”, constante do inciso I do §1º do art. 5º. Este dispositivo estabelecia que R\$ 4 bilhões do auxílio financeiro da União seriam distribuídos aos Estados de acordo com a taxa de incidência da contaminação por Covid-19. Na explicação de seu autor, Alexis Fonteyne (Novo/SP):

Essa questão da ‘taxa de’ cria uma distorção na distribuição dos recursos entre os Estados, porque, quando se faz ‘taxa de’, deve-se pegar o número de casos de contaminados daquele Estado e distribuir, dividir pela população do Estado (...) O Estado do Amapá acaba, nesse critério, sendo um dos mais beneficiados. Em contrapartida, quem sai perdendo mais são os Estados do Sul, (Câmara dos Deputados, 2020e, p. 16).

A discussão dessa matéria suscitou muitos debates. Diversos parlamentares ressaltaram que os parâmetros elaborados pelo presidente do Senado beneficiariam seu Estado de origem. Mais do que isso, alguns líderes de partidos de esquerda manifestaram concordância com o destaque do Novo, mas, devido a conflitos internos na bancada, não fecharam posição. Alessandro Molon (PSB/RJ) assumiu que:

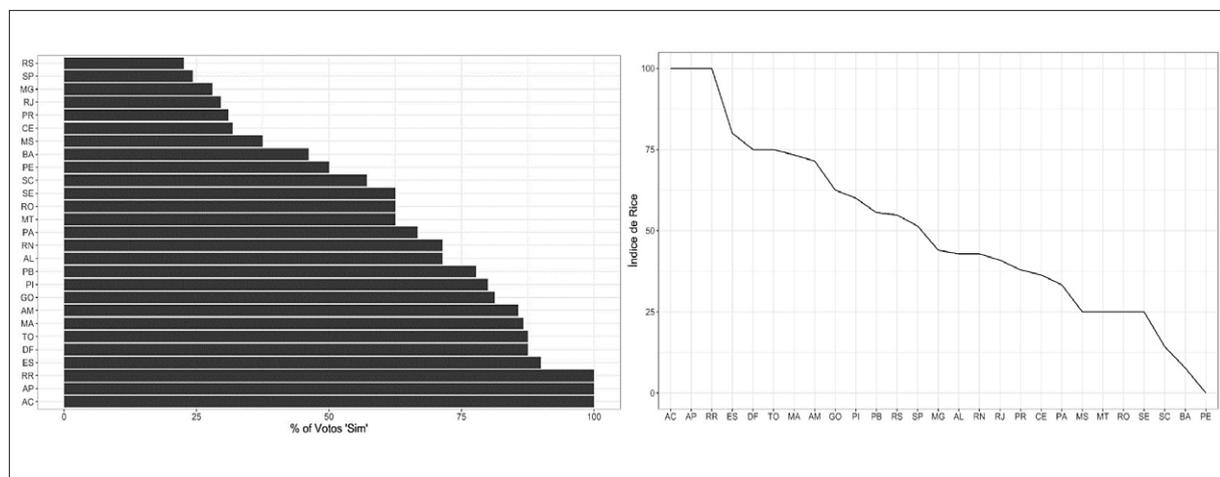
Eu votarei ‘não’ ao texto, portanto, favoravelmente ao destaque. A mim pessoalmente me parece fazer mais sentido esse critério do que o critério adotado pelo Relator do texto no Senado. No entanto, como esse tema suscitou divergências na bancada do PSB, há Deputados que entendem que o outro critério, o que veio do Senado, é mais correto, por essa razão, o PSB libera os seus Deputados (Câmara dos Deputados, 2020e, p. 18).

Já a parlamentar do PCdoB, Profa. Marcivania, representante do Amapá, saiu em defesa dos critérios elaborados pelo presidente do Senado, seu adversário partidário, mas contrerrâneo: “Eu acho que é preciso ter sensibilidade com os menores. Não é um critério injusto. Ele é justo porque atende os Estados que têm mais dificuldades” (Câmara dos Deputados, 2020e, p. 21).

Sintomaticamente, a orientação das lideranças partidárias não seguiu uma divisão ideológica. Além disso, diversos partidos liberaram suas bancadas. Declararam voto a favor da manutenção da taxa: PP, PL, PSD, DEM, PROS, PSC e REDE, além da liderança do governo; contra: PT, PSL, Solidariedade, PSOL, PV, além do Novo. Os demais partidos não fecharam questão.

A votação revelou um plenário extremamente rachado. A supressão foi aprovada por 254 a 235. Tão importante quanto, ao contrário do padrão do comportamento legislativo brasileiro, como falamos acima, a direção do voto dos parlamentares foi mais guiada por critérios estaduais que partidários: a média do índice Rice de coesão partidária foi 42,8, e a média de coesão das bancadas estaduais foi 50,3. Mais do que isso. Como mostra o Gráfico 2, em geral, as bancadas dos maiores Estados tenderam a ter mais votos “não”, contrários ao texto original. A correlação entre tamanho da bancada e apoio ao destaque foi de 0,74, indicando a disputa federativa como estruturante para compreender a tramitação deste projeto.

Gráfico 2. Votos Sim/Não e Índice de Rice para Destaque n. 13, de supressão da expressão “taxa de”



Fonte: Baseado em registros da Câmara dos Deputados.

O resultado foi lamentado por representantes dos menores Estados. Ramos (PL/AM) declarou que:

Nós discutimos muito as questões federativas do nosso Brasil. Toda vez em que nós falamos das questões federativas, há uma ofensiva contra o Norte e o Nordeste por conta das políticas de renúncia fiscal. Parece que o Norte e o Nordeste custam muito ao Brasil (Câmara dos Deputados, 2020e, p. 49).

Ao final, o projeto foi aprovado de forma simbólica e remetido ao Senado para apreciação das alterações, o que ocorreria no dia seguinte, 6 de maio de 2020. Alcolumbre (DEM/AP) foi novamente o relator. Explicando seus critérios, declarou:

É necessário esclarecer, em primeiro lugar, que o critério da taxa de incidência não foi escolhido ao acaso. Ao contrário, é consagrado na literatura epidemiológica e utilizado em todos os relatórios do Ministério da Saúde. (...) Além disso, não se pode olhar isoladamente para um único critério. (...) A maior parte dos recursos, pois, já terminará indo para os grandes centros do País (...). Mantemos, por esses motivos, o critério do Senado Federal, rejeitando a Emenda da Câmara (Senado Federal, 2020b, p. 90).

Defendendo novamente sua “tabela”, o relator-presidente utilizou um argumento federativo:

Eu quero dizer para vocês que eu fui buscar, dentro de uma cesta de índices que nós temos no Brasil, conversando com muitos Senadores, uma cesta e um índice que pudessem contemplar o Brasil. Por que eu fiz isso? Porque o Senado é a Casa da Federação, é a Câmara Alta, é a Casa onde os Estados mais populosos do Brasil têm três representantes, e os menores Estados do Brasil também têm três representantes (Senado Federal, 2020b, p. 17).

Este ponto não foi objeto de contestação entre os senadores e a matéria foi, novamente, aprovada de forma unânime. Bolsonaro sancionou a medida com vetos parciais que incidem nas condições de suspensão das dívidas dos entes subnacionais, dentre outras medidas.

BALANÇO TEÓRICO

O federalismo fiscal brasileiro é marcado pela desigualdade regional, sendo uma de suas expressões as diferenças nos tipos de arrecadação e nas preferências por instrumentos fiscais. É este padrão que explica, por exemplo, algumas decisões na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 (ANC), nas quais os parlamentares de regiões ricas expandiram a autoridade de entes subnacionais em tributar, ao passo que os parlamentares das regiões pobres aumentaram o montante a ser transferido para Estados e municípios. O prejuízo ficou para a União, que viu suas receitas líquidas caírem consideravelmente.

O federalismo fiscal é central no combate à pandemia da Covid-19. Se no começo de abril de 2020 o governo editou uma MP repondo os FPs, foi por iniciativa da Câmara dos Deputados, em especial de seu presidente, que a reposição de perdas arrecadatórias passou a ser discutida. Mais importante, a medida proposta e efetivamente aprovada na Câmara Baixa determinava uma reposição integral das perdas arrecadatórias de Estados e municípios, independentemente

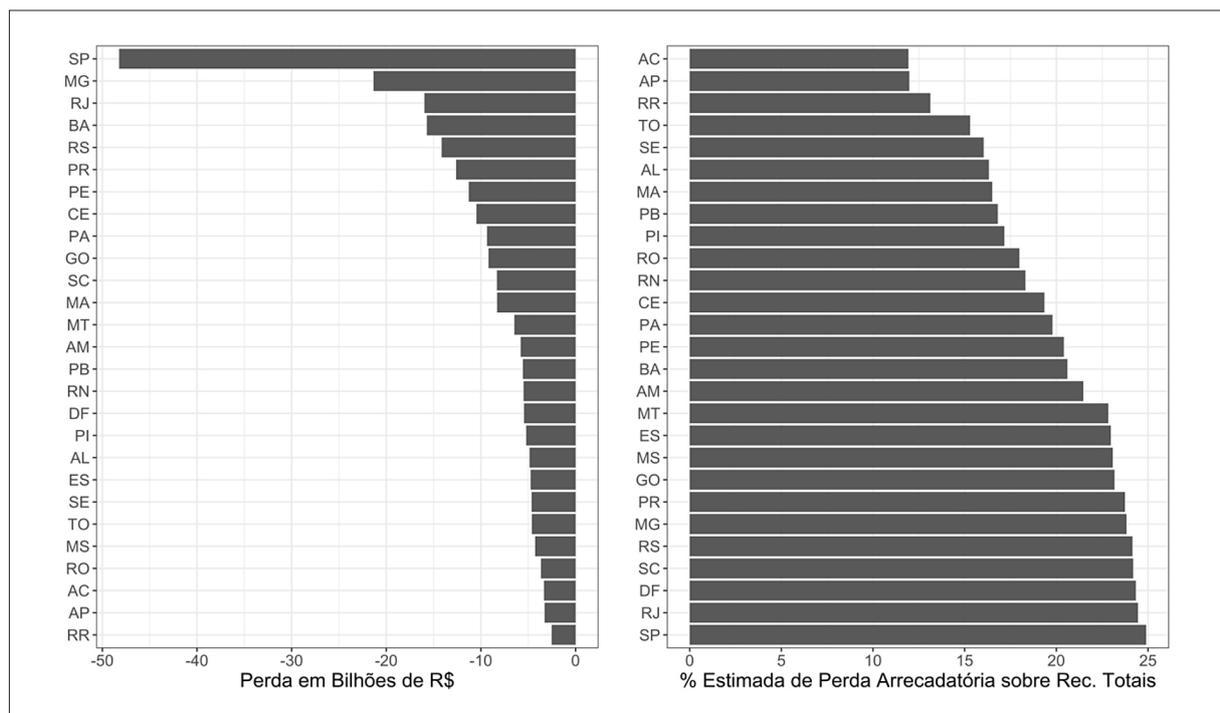
da queda registrada. São duas as consequências desta decisão. Em primeiro lugar, dado que a medida não estipulou nenhum limite compensatório, inexistente a necessidade de estipular novos critérios de distribuição dos recursos, além da própria arrecadação de ICMS e ISS observada em 2019, tal como ocorreu com a questão dos FPs. Consequentemente, em segundo lugar, a medida acabaria por beneficiar, em termos absolutos, aqueles Estados que são mais autônomos para recolher receitas próprias.

É isso que se observa se estipularmos, em um cenário hipotético de queda linear de 25% na arrecadação de tributos próprios para todos os Estados, em um período de três meses, próximo à pior situação projetada pelo Instituto Fiscal Independente. Com este corte, a queda geral seria de R\$ 163 bilhões.

No Gráfico 3, no painel à esquerda, observa-se que da maneira como o projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados, São Paulo seria de longe o Estado mais beneficiado em termos absolutos: pouco mais de R\$ 45 bilhões seriam repassados pela União àquele Estado. Dos quatro Estados que mais receberiam repasses, apenas Minas Gerais não era controlado por um governador explicitamente opositor a Jair Bolsonaro.

No entanto, essa caracterização não é de todo adequada. Em termos relativos às receitas totais, no painel à direita, o cenário muda. A diferença entre os Estados é fortemente minimizada. Ou seja, com o critério de reposição integral, virtualmente não existiriam perdedores com a medida.

Gráfico 3. Perdas arrecadatórias estimadas em valores absolutos e relativos às receitas totais



Fonte: baseado em dados da STN/ME.

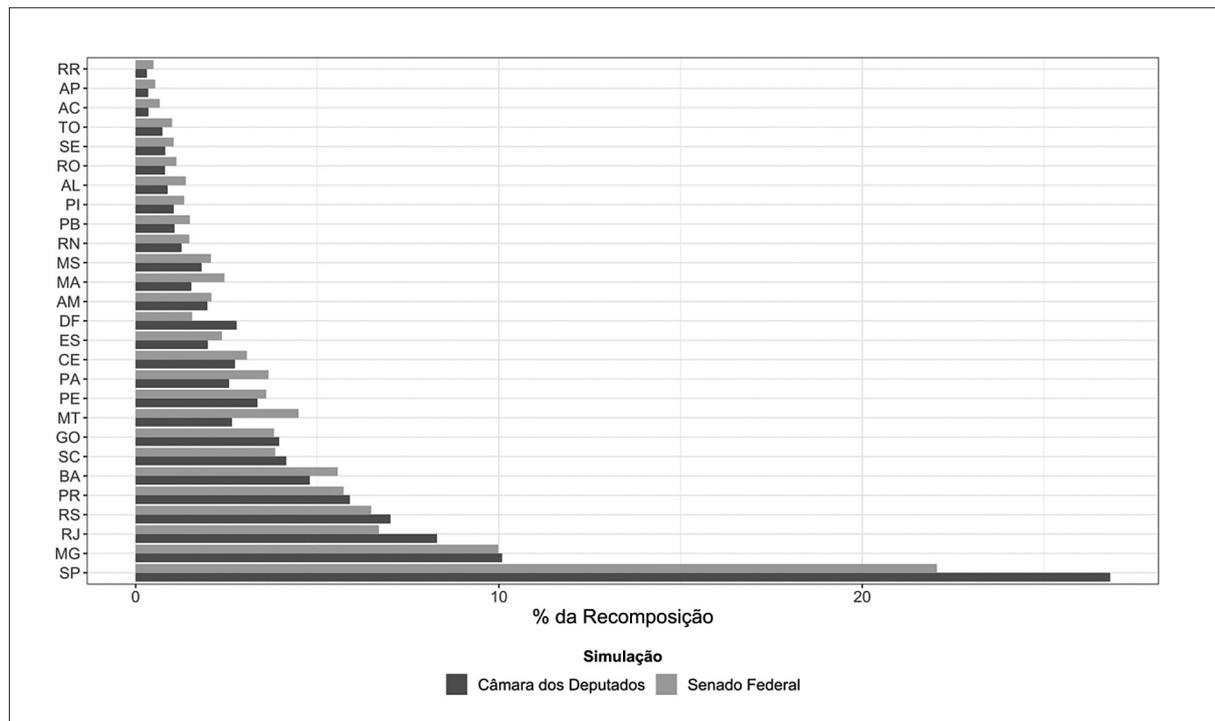
Foram três os principais argumentos do governo federal contra a reposição integral: (i) as cidades pequenas e os Estados pobres seriam prejudicados, (ii) a União não teria previsibilidade financeira; (iii) entes subnacionais não se sentiriam compelidos a buscar a retomada da economia.

O argumento (i) ignora a reposição dos FPs e o fato de que os entes subnacionais mais pobres também teriam suas perdas arrecadatórias de ICMS e ISS integralmente repostas. O argumento (iii) toca em uma das questões mais conflituosas no combate à pandemia no Brasil. De um lado, o presidente defendendo a posição de um mínimo isolamento, sob o argumento de que a economia não podia parar. De outro, a posição de diversos governadores e prefeitos que adotaram medidas restritivas. A disputa mais conspícua foi com o governador de São Paulo, João Dória (SP), que desde o primeiro momento se colocou como candidato presidencial em 2022.

Esses dois pontos, por si só, já revelam a mudança no quadro do federalismo brasileiro. No entanto, o caso aqui analisado vai além, revelando uma das consequências da quebra ou ao menos fragilização do padrão cooperativo. O argumento (ii), de que os parâmetros inicialmente definidos pela Câmara implicariam ausência de previsibilidade e, principalmente, aumento de gastos pela União, ensejou a ameaça de veto presidencial pelo líder do governo. Nessa espécie de coordenação negativa, o projeto chegou ao Senado sem clareza quanto aos critérios que deveriam ser escolhidos para distribuir os recursos compensatórios.

O vácuo deixado pelo governo federal foi ocupado pelo presidente do Senado, Davi Alcolumbre (DEM/AP), proveniente de um dos Estados que menos se beneficiariam do projeto aprovado pela Câmara. O texto aprovado na Câmara Alta não só determinou um limite de R\$ 60 bilhões de ajuda para Estados e municípios, como criou uma tabela que acabou por retirar recursos dos Estados que mais ganhariam com o projeto inicialmente aprovado. O Gráfico 4 compara a recomposição de todos os Estados nos parâmetros estabelecidos pelos dois projetos. Se com a proposta inicial quase 30% dos recursos desembolsados pela União iriam para São Paulo, com o projeto aprovado pelo Senado e posteriormente sancionado, o mesmo Estado foi o destino de pouco mais de 20% dos recursos criados pela LC 173/2020.

Gráfico 4. Cenários de reposição de perdas arrecadatórias



Fonte: baseado em dados da STN/ME

Mais do que isso. Os conflitos quanto aos critérios de distribuição ensejados pelo governo não se refletiram apenas na incorporação de critérios estranhos à perda arrecadatória, mas também tiveram consequência não esperada no resultado orçamentário efetivamente registrado meses depois. Como o projeto foi sancionado determinando quantias fixas a serem repassadas para os governos subnacionais, recursos seriam distribuídos mesmo na eventualidade de ganhos ou de estabilidade arrecadatória. Foi exatamente o que aconteceu: não só a queda na arrecadação entre os Estados apresentou elevada variação, como algumas unidades federativas chegaram a registrar ganho real nas receitas (Peres & Santos, 2020; Peres & Santos, 2021; Mendes, 2020). O governo federal nem sequer agiu para garantir que valores sobressalentes desta ajuda fossem revertidos à União ou repassados para Estados com perdas maiores, caso esses recursos fossem desnecessários em outras localidades.

Por fim, outra evidência da ausência de coordenação legislativa do governo federal vem da análise das votações nominais, como relatado acima. Houve relativo consenso na importância de se aprovar um auxílio, particularmente após a demora na deliberação. Conflitos ideológicos partidários manifestaram-se nas contrapartidas relativas ao funcionalismo público. No entanto, no critério de divisão de recursos, a disputa foi eminentemente federativa. Particularmente, na única votação claramente divisiva, o destaque para alterar o “critério de taxa de contaminação” para números absolutos revelou uma coesão maior entre as bancadas estaduais do que entre as partidárias. Arretche (2007), Cheibub et al (2009) demonstraram que, em governos anteriores que operavam sob a lógica do presidencialismo de coalizão, a coesão partidária e a lógica governo-

oposição sobrepujavam os interesses regionais nas votações nominais mesmo em matérias que ensejavam conflitos distributivos federativos.

Na ANC, como lembrado acima, um agrupamento que se formou para desenhar o sistema tributário e o sistema de transferências aliava todos os entes subnacionais, sob prejuízo da União. Explica-se o quadro pela omissão do governo Sarney, que se engajou nesta agenda apenas quando essas regras já tinham sido definidas nas comissões temáticas da ANC (Leme, 1992; Arretche, 2005). Uma situação semelhante, produzida a partir de um vácuo deixado por um Executivo letárgico e conflitivo, seria vista novamente anos depois, durante a pandemia da Covid-19.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Numa análise comparada das políticas de combate à pandemia, de Biase e Dougherty (2020, p.6) afirmaram que “the implementation of a consistent and effective response requires intergovernmental coordination”. Na literatura brasileira, disseminou-se recentemente o diagnóstico de que o federalismo brasileiro pós-88 tem caráter cooperativo, sendo o Executivo federal seu principal ponto de articulação. Assim sendo, seria de se esperar que o país se enquadrasse no rol das federações que melhor articularam as políticas públicas no momento pandêmico. No entanto, se o arranjo prevalecente no Brasil era sustentado por bases institucionais, também o era por decisões políticas na formação de coalizões governamentais, aspecto algumas vezes relegado nas explicações correntes. Desde o primeiro ano do mandato de Bolsonaro já se mostraram alguns indícios de alteração no funcionamento do sistema político brasileiro, em prol de um federalismo dualista e descoordenado, além de um Executivo desinteressado em atuar no Legislativo para construir uma maioria estável.

A análise aqui realizada do federalismo fiscal brasileiro ao longo da pandemia sintetiza o padrão da lógica do governo de Bolsonaro. De um lado, houve considerável consenso nas relações Executivo-Legislativo e entre os partidos no âmbito dos Fundos de Participação, que envolvem menor magnitude de recursos e cujos critérios de distribuição, que beneficiam as menores e mais pobres localidades, já são consagrados na CF/88, nem sequer demandando, portanto, ações de coordenação por parte do Executivo.

De outro lado, no entanto, no âmbito da reparação da arrecadação aos subnacionais, de iniciativa do Congresso, fortes clivagens emergiram, tanto entre o governo e o Legislativo, particularmente a Câmara dos Deputados, quanto entre as bancadas estaduais, dividindo os partidos e polarizando Estados ricos e pobres. O governo engajou-se de modo a vetar a proposta inicial, vácuo que foi ocupado por parlamentares de regiões mais pobres, que viram uma oportunidade para aumentar seus ganhos absolutos com o pacote de ajuda compensatória.

O comportamento de coordenação negativa do Executivo, tanto por motivos fiscais quanto eleitorais, além de produzir resultados que prejudicam a resposta nacional à pandemia, causou um resultado subótimo para as próprias preferências do governo, transferindo mais recursos que as perdas observadas. Do ponto de vista teórico, a análise aqui empreendida reforça a importância das escolhas e estratégias do governo federal no funcionamento do federalismo cooperativo, tanto quanto os incentivos institucionais. Em outros termos, atores e suas escolhas também importam.

NOTA

Agradecemos a leitura e sugestões de Ednaldo Rufino e do(a)s pareceristas anônimo(a)s da revista

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L., Grin, E.J., Franzese, C., Segatto, C.I.,G., & Couto, C. G. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: Um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 663-677. doi:10.1590/0034-761220200354
- Abrucio, F. (1998). *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. Hucitec.
- Appy, B. (2015). Por Que o Sistema Tributário Nacional Precisa Ser Reformado? *Revista Interesse Nacional*, 8(31), 65-81. Recuperado de <http://interessenacional.com.br/2015/10/05/por-que-o-sistema-tributario-brasileiro-precisa-ser-reformado/>
- Arretche, M. (2005). Quem taxa e quem gasta: A barganha federativa na federação brasileira. *Revista Sociologia e Política*, 24, pp. 96-85. doi:10.1590/S0104-44782005000100006
- Arretche, M. (2007). The veto power of sub-national governments in Brazil: Political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period. *Brazilian Political Science Review*, 2, 40-73. Recuperado de http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_bpsr/v2nse/a02v2nse.pdf
- Arretche, M. (2009). Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995. *Dados*, 52(2), pp. 377-423. doi: 10.1590/S0011-52582009000200004
- Arretche, M. O governo Bolsonaro na prática: Mais Brasília, menos Brasil (2019, 21 Novembro). *Nexo Jornal*, Recuperado de <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2019/O-governo-Bolsonaro-na-pr%C3%A1tica-mais-Bras%C3%ADlia-menos-Brasil>
- Biase, P.& Dougherty, S. (2021). Federalism and Public Health Decentralisation in the Time of COVID-19. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 33, OECD Publishing, pp. 1-43. Recuperado de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b78ec8bb-en.pdf?expires=1639884415&id=id&accname=guest&checksum=E51DBA465AA1F28E2D721374BF38E809>
- Câmara dos Deputados. (2020a). Propostas de emenda ao PLP 149/2019 - Emenda 102. Notas Taquigráficas.
- Câmara dos Deputados. (2020b). 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura - 44ª Sessão. Notas Taquigráficas.
- Câmara dos Deputados. (2020c). 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura - 46ª Sessão. Notas Taquigráficas.
- Câmara dos Deputados. (2020d). 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura - 57ª Sessão. Notas Taquigráficas.
- Câmara dos Deputados. (2020e). 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura - 58ª Sessão. Notas Taquigráficas.

- Cheibub, J. A., Figueiredo, A., & Limongi, F. (2009). Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados*, 52(2), 263-299. doi: 10.1590/S0011-52582009000200001
- Grin, E. J. & Abrucio, F. L. (2018). Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: Arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista Do Serviço Público*, 69, 85-122. doi: 10.21874/rsp.v69i0.3584
- Guicheney, H., Junqueira, M., & Araújo, V. (2018) O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015). *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, 1(83), 69-92. Recuperado de <https://anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-83/11094-o-debate-sobre-o-federalismo-e-suas-implicacoes-para-a-governabilidade-no-brasil/file>
- Leme, H. J. de C. (1992). *O Federalismo na Constituição de 1988: Representação política e a distribuição de recursos tributários*. (Tese de Mestrado).
- Mainwaring, S. (2001). *Sistemas partidários em novas democracias: O caso do Brasil*. FGV.
- Mendes, M. (2020). *A ajuda federal aos estados em 2020*. Insper.
- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/2564874>
- Peres, Ú D., & Santos, F.P. (Coords.) (2020). A arrecadação dos estados se manteve estável na pandemia e suas perdas foram compensadas por transferências federais. *Rede de Políticas Públicas & Sociedade*, Boletim 23.
- Peres, Ú. D. & Santos, F.P. (Coords.) (2021). O socorro fiscal da União aos estados manteve a receita de 2020 no mesmo nível de 2019. *Rede de Políticas Públicas & Sociedade*, Boletim 27.
- Prado, S. Critérios de Rateio das Transparências Federais e Indexador da Dívida dos Estados com a União (2012). In: Mendes, G. F. & Campos, C. C. (Orgs.). *Federação e Guerra Fiscal*. FGV Projetos e IDP, 3, 161 p.
- Samuels, D. (2003) *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge University Press.
- Senado Federal (2020a). 2º Sessão Legislativa Ordinária da 56º Legislatura - Ata da 40º Sessão Notas Taquigráficas.
- Senado Federal (2020b). 2º Sessão Legislativa Ordinária da 56º Legislatura - Ata da 42º Sessão. Notas Taquigráficas.
- Stepan, A. (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *Dados*, 42(2), pp. 197-251. doi: 10.1590/S0011-52581999000200001
- TSE (2018). Propostas de governo dos candidatos ao cargo de Presidente da República: Brasil acima de tudo, Deus acima de todos.