



**EAESP**

**GV PESQUISA**

# **REFORMA DO ESTADO, FEDERALISMO E ELITES POLÍTICAS: O GOVERNO LULA EM PERSPECTIVA COMPARADA**

Relatório 15/2008

**FERNANDO LUIZ ABRUCIO  
MARIA RITA LOUREIRO**

Não é permitido o uso das publicações do GVpesquisa para fins comerciais, de forma direta ou indireta, ou, ainda, para quaisquer finalidades que possam violar os direitos autorais aplicáveis. Ao utilizar este material, você estará se comprometendo com estes termos, como também com a responsabilidade de citar adequadamente a publicação em qualquer trabalho desenvolvido.

## SUMÁRIO

### **INTRODUÇÃO**

**PAPER I – REFORMAS NO BRASIL RECENTE: INSTITUIÇÕES, ATORES, COALIZÕES E AGENDA (PRIMEIRO ESBOÇO DE UM MODELO EXPLICATIVO).**

**PAPER II – TRAJETÓRIA DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL: CONDICIONANTES DO SUCESSO DO GOVERNO LULA**

**PAPER III – OS CAMINHOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA : PROJETOS E IMPASSES DE FHC A LULA**

**PAPER IV – REFORMAS FISCAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO: CAPACIDADES INSTITUCIONAIS E PERFORMANCE GOVERNAMENTAL NOS ESTADOS**

## INTRODUÇÃO

Em nosso projeto de pesquisa foram indicados como objetivos específicos de trabalho a serem desenvolvidos no período de dois anos de trabalho, os seguintes tópicos:

I) Analisar os efeitos do federalismo no processo de reformas constitucionais do Governo Lula. Em particular, trataremos das reformas tributária e previdenciária. Dentro desta área de pesquisa, trabalharemos com os seguintes sub-tópicos, que também se transformarão em *papers* específicos:

1) Acompanhar a tramitação da reforma tributária, seus resultados e o impacto do federalismo neste processo.

- a) Acompanhamento de matérias de jornais
- b) Análise dos dados colhidos
- c) Elaboração do paper

2) Acompanhar a tramitação da reforma previdenciária, seus resultados e o impacto do federalismo neste processo

- d) Acompanhamento de matérias de jornais
- e) Análise dos dados colhidos
- f) Elaboração do paper

3) Analisar as diferenças entre os Governos FHC e Lula no que se refere às relações intergovernamentais do ponto de vista das reformas do Estado

a) Levantamento de dados em fontes secundárias (estatísticas e documentos de órgãos governamentais, livros, artigos em revistas especializadas, material de imprensa, etc.).

II) Acompanhar e analisar os resultados da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto nos estados como nos municípios. Para tanto, subdividiremos o trabalho em três partes (e seus respectivos *papers*):

1) Estudo da relação entre sistema político-administrativo e desempenho fiscal nos municípios de grande porte (mais de 50 mil habitantes) do Estado de São Paulo.

2) Análise geral do desempenho fiscal de todos os estados no período Lula, cotejando tais resultados com os obtidos no período FHC.

3) Estudos de caso a respeito da relação entre sistema político-administrativo e desempenho fiscal nos estados, buscando mostrar as diferenças regionais.

- g) Levantamento de dados quantitativos sobre as contas municipais
- h) Levantamento de dados qualitativos sobre mudanças da estrutura legal e das agências de gestão e fiscalização.
- i) Retrospecto das mudanças político-institucionais
- j) Balanço dos indicadores de finanças públicas municipais
- k) Análise da evolução do marco legal, abrangendo a Constituição, emendas, resoluções do Senado e a Lei de Responsabilidade Fiscal
- l) Avaliação do novo padrão de relações financeiras entre os entes federativos

III) Aprofundar a comparação das Federações brasileira com outras Federações similares, tratando do relacionamento entre variáveis políticas e reforma do Estado. Para tanto, faremos dois *papers*:

- a) Texto comparando os estados brasileiros e as províncias argentinas no que diz respeito à relação entre variáveis políticas e reforma do Estado.
- b) Texto comparando os estados brasileiros e congêneres mexicanos no que diz respeito à relação entre variáveis políticas e reforma do Estado.

IV) Estudo das elites políticas brasileiras, tanto as que ocupam postos políticos (no Executivo e no Legislativo) como as burocráticas, em sua atuação no processo de reforma do Estado nos planos nacional e subnacional. Busca-se compreender a formação de suas visões de mundo e estratégias a partir de três dimensões: a trajetória de suas carreiras (1), a genealogia da posição socioeconômica destes agentes (2) e, por fim, as opiniões e as decisões sobre questões vinculadas à reforma do Estado (3).

### **Atividades realizadas no período**

Neste primeiro ano de atividades, realizamos quatro papers, sendo que dois cobrem inteiramente o tópico I (paper II e paper III), outro cobre dois de três itens do tópico II (Paper IV), além de mais um, relativo ao balanço da literatura sobre reformas de Estado (Paper I). Embora este não tenha sido previsto no projeto inicial, sua elaboração mostrou-se necessária para construir o arcabouço teórico de nossa análise. A única parte do tópico

II, relativa aos impactos da LRF sobre os municípios (item II.1.) não foi efetuada fato de que o pesquisador visitante que responderia por este ítem, Marcos, e que participaria do projeto, com bolsa de pós-doutorado financiada pela FAPESP, teve que deixar o trabalho e a renunciar à bolsa por razões pessoais. Assim, o presente relatório está constituído dos seguintes papers:

**Paper I - Reformas no Brasil recente: instituições, atores, coalizões e agenda.** Trata-se de um texto no qual fazemos o balanço da literatura referente ao processo de reforma do Estado envolvendo em quatro itens. O primeiro traça um panorama das causas e características das reformas estatais realizadas nas últimas décadas em diferentes países. O segundo resume os principais modelos explicativos, do ponto de vista dos paradigmas teóricos. Tomando como base os dois anteriores, o terceiro item mostra como a discussão da reforma do Estado vem sendo realizada na literatura brasileira, tendo em vista os condicionantes do processo decisório: instituições políticas, atores relevantes e as coalizões de interesse em torno da agenda reformista. Ao final, propõe-se um primeiro esboço de um esquema analítico que guia nossa pesquisa.

**Paper II - Trajetória da Reforma da Previdência no Brasil: condicionantes do sucesso do Governo Lula.** Neste texto, analisa-se a especificidade e os resultados da reforma previdenciária no Governo Lula, a partir de extenso levantamento de material de imprensa e de dados do Congresso Nacional. Para tanto, primeiramente há uma discussão das interpretações da literatura sobre o impacto do sistema político nas reformas, particularmente na previdenciária. A seguir, depois de fazer uma comparação com as medidas propostas pelo período FHC e os respectivos resultados, o texto concentra-se no exame da tramitação congressional do projeto enviado pelo presidente Lula, observando os pontos que foram aprovados e os que foram rejeitados, de modo a avaliar os avanços realizados.

**Paper III - Os Caminhos da Reforma Tributária: projetos e impasses de FHC a Lula.** O texto descreve, de forma bastante detalhada, o difícil processo de construção da agenda da reforma tributária no país, a partir de extenso levantamento de material de imprensa e de dados do Congresso Nacional. Utiliza a comparação entre os governos FHC e Lula como instrumento para entender quais são as principais questões que geraram embates e coalizões pró e contra as reformas, com destaque para os aspectos federativos.

Paper IV - **Reformas fiscais no federalismo brasileiro: capacidades institucionais e performance governamental nos estados**. O texto analisa como a questão fiscal aparece na agenda federativa brasileira. Toma como ponto de partida as mudanças nas relações intergovernamentais nas décadas de 80 e 90, particularmente a emergência de novas regras de controle de gastos públicos e de endividamento dos governos subnacionais. Depois de apresentar um panorama da situação fiscal dos governos estaduais brasileiros, o trabalho se concentra em dois estudos de caso – Rio de Janeiro e Minas Gerais -, procurando mostrar como os programas de ajuste fiscal foram conduzidos nestes dois estados.

#### **Atividades para o próximo ano de pesquisa:**

No próximo período de pesquisa, daremos continuidade às seguintes atividades:

- 1) Desenvolvimento e aprofundamento dos dois papers relativos à análise da reforma tributária e da reforma previdenciária, incorporando de forma mais sistemática, a análise dos atores estatais e societários envolvidos com o tema. Cabe indicar que o texto sobre reforma previdenciária (que está mais avançado analiticamente) já foi aceito e será objeto de apresentação na próxima reunião do CLAD, a ser realizada em Santiago do Chile, em outubro de 2005.
- 2) Elaboração de um paper, analisando a capacidade institucional dos 27 estados da federação brasileira com relação à performance das políticas de ajuste fiscal. Os indicadores da performance fiscal são aqueles apresentados no presente relatório: endividamento, despesas com pessoal e resultado primário. Já os indicadores da capacidade institucional serão construídos a partir dos resultados dos questionários opinativos e atitudinais aplicados no âmbito do Programa Nacional de Modernização da Gestão e do Planejamento nos Estados, do Ministério do Planejamento em parceria com o Banco Mundial (PNAGE). Estes indicadores permitirão caracterizar a burocracia dos estados quanto ao: (i) mérito e qualificação técnico-profissional; e (ii) aparelhamento e condições materiais de trabalho. Este estudo quantitativo permitirá construir um quadro geral das capacidades institucionais dos estados brasileiros, com relação à burocracia pública, variável fundamental, conforme hipótese deste estudo, para a condução

bem sucedida do ajuste fiscal. Dentro deste quadro geral de capacidades institucionais, serão situados os estudos de caso sobre a condução dos programas de ajuste fiscal nos estados (os dois atuais relativos ao Rio de Janeiro e Minas Gerais, e, se necessário, outros mais). Este material comporá a parte empírica da tese de doutorado de Fernando Cosenza Araújo, membro de nossa equipe de pesquisa e orientando da profa. M.Rita Loureiro, dentro do programa do CDAPG da EAESP/FGV. Como este tópico envolverá grande trabalho de tabulação dos dados da pesquisa do PNAGE, pretendemos integrar à equipe um aluno do PIBIC nesta atividade.

- 3) Estudo dos impactos das reformas fiscais, em particular a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sobre os Tribunais de Contas, envolvendo dois tópicos específicos: o primeiro relativo à análise do papel do PROMOEX (Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios) no aperfeiçoamento e modernização dos tribunais de contas para o melhor atendimento das exigências da LRF; e o segundo será constituído do estudo das mudanças processadas nos Tribunais de Contas de quatro estados do Sudeste, confrontando casos bem sucedidos com aqueles que não tiveram tal trajetória. Estes tópicos compõem partes da dissertação de mestrado de Tiago Cacique, também membro de nossa equipe de pesquisa e orientando da profa. M.Rita Loureiro.
- 4) E finalmente o estudo comparado das experiências de reforma em três Federações: Argentina, México e Estados Unidos. Parte importante do levantamento bibliográfico que servirá de base para este confronto será efetuado por Marcos Pó, aluno do CDAPG e orientando do prof. Fernando Abrucio. Os demais membros da equipe também colaborarão neste tópico, além de participarem da continuação e aprofundamento das atividades de levantamento de dados e análises relativas à reforma tributária e a previdenciária.

**PAPER I - REFORMAS NO BRASIL RECENTE: INSTITUIÇÕES, ATORES,  
COALIZÕES E AGENDA (PRIMEIRO ESBOÇO DE UM MODELO EXPLICATIVO)**

Fernando Luiz Abrucio

Maria Rita Loureiro

Desde os anos 1980 os estudos sobre o processo de reformas do Estado têm sido objeto de reflexão importante entre cientistas sociais no Brasil e no exterior. Se vários fatores explicam a emergência da crise que gerou a necessidade do processo reformista, que já passou por várias etapas ou “gerações”, também a literatura que procura explicar o sucesso ou fracasso das diversas experiências levadas a cabo nos últimos vinte e cinco anos tem avançado nas variáveis e dimensões analíticas consideradas.

Assim, este texto apresenta um balanço da literatura que aborda os processos recentes de reforma do Estado, com o objetivo de construir o referencial teórico para analisar o material empírico levantado nesta pesquisa – tanto aquele relativo à reforma tributária e à previdenciária no governo Lula, confrontadas com iniciativas anteriores, quanto aquele relativo aos programas de ajuste fiscal dos governos estaduais, no Brasil recente.

Duas questões orientam este balanço bibliográfico: a) como o tema da reforma do Estado entra na agenda pública nos países desenvolvidos e em desenvolvimento; b) como a literatura tem explicado o sucesso das iniciativas de reformas? Para responder à segunda pergunta, procuraremos destacar os estudos que examinam as diferentes abordagens teóricas, enfatizando o peso dos interesses, das idéias e das instituições; e também os estudos referentes especificamente ao processo reformista no Brasil. Na revisão da literatura brasileira, retomamos a discussão sobre o funcionamento do sistema político brasileiro e dos impactos de seus arranjos institucionais mais ou menos favoráveis a mudanças do *status quo* e aos processos reformistas; examinamos, em seguida, nos estudos específicos sobre reformas de Estado, outras variáveis privilegiadas na análise, além das institucionais, com destaque para o peso da issue ou do tema da política pública em questão, dos atores políticos relevantes e das coalizões reformistas.

A partir do conjunto desta revisão – do debate teórico e dos estudos específicos – apresentamos nossa proposta analítica que, sem desconsiderar os demais fatores, procura

ênfatisar uma dimensão pouco realçada na literatura, qual seja, o peso da agenda reformista nas estratégias dos governos, isto é, o papel representado pela trajetória da reforma ao longo do tempo, permitindo negociação e aprendizagem por parte dos atores nela envolvidos, que podem extrair lições das experiências anteriores, criando mecanismos de *path dependence* que tornam irreversíveis certos passos ou caminhos adotados e, portanto, podendo mudar posições ou preferências e mesmo convergir para consensos.

O texto a seguir está assim organizado: na primeira parte, retomamos, ainda que brevemente, a emergência do tema da reforma do Estado nos países desenvolvidos nos anos 80 e no Brasil, especialmente a partir do governo FHC, em 1995. Em seguida, revisamos o debate teórico que explica o sucesso ou não das experiências reformistas, descrevendo sucintamente os principais paradigmas de explicação. Por fim, fazemos um balanço dos estudos dos processos reformistas no Brasil, destacando as variáveis analíticas enfatizadas pelos autores. Encerramos o texto sistematizando o referencial teórico que utilizaremos na análise.

## **I - A emergência do tema da Reforma do Estado e a agenda reformista no Brasil dos anos 1990**

### **I.1. Um balanço do debate em torno da reforma do Estado.**

O debate sobre a reforma do Estado ganhou um impulso tremendo durante os anos 1990, tanto no plano internacional como no Brasil. Apesar disso, ou até mesmo por esta característica de "avalanche", a definição mais precisa do significado deste termo e de suas conseqüências ficou em segundo plano, de modo que a discussão em torno do conceito e sua aplicação foi travada muitas vezes num terreno necessariamente antagônico e linear - em outras palavras, ou se era contra, ou se era a favor. Para evitar esta armadilha, que impede uma boa classificação analítica, mostramos a seguir quais foram os eventos que tornaram a temática da reforma do Estado relevante.

Em primeiro lugar, é preciso localizar o conceito no tempo. O tema da reforma do Estado surge com força ao final da década de 70, quando entra em crise o modelo estatal montado no pós-guerra, o qual tinha sido o agente fundamental de uma era de gigantesca prosperidade das economias capitalistas, centrais e periféricas. Neste primeiro momento, o impulso para a mudança veio da crise fiscal, iniciada com os choques do petróleo e com efeitos por toda a década de 80.

Por esta razão, as primeiras propostas de reforma do Estado no mundo desenvolvido articulavam-se em torno da redução da dimensão e dos gastos do aparelho estatal, o que fez com que muitos identificassem nesta temática uma visão necessariamente neoliberal. As vitórias dos conservadores na Grã-Bretanha e nos E.U.A. deram o pontapé inicial neste processo, algo que incentivou ainda mais a identificação anterior.

Passadas quase duas décadas de reformas, em oposição ao que muitas vezes tem se argumentado, os resultados gerais não apontaram para a constituição de um Estado mínimo, mas sim para a reconstrução da forma de intervenção e gestão do aparelho estatal, como mostrou o importante relatório do Banco Mundial, **O Estado num mundo em transformação** (1997). Trabalho recente de Flávio Rezende (2002) sistematizou os dados referentes à reformulação da máquina pública nos países desenvolvidos e não constatou a fragilização apontada por muitos – ao contrário, o aparato estatal permaneceu quase do mesmo tamanho. As diferenças estão localizadas nas dinâmicas políticas e administrativas de cada país e, principalmente, entre as nações mais ricas e mais pobres, como veremos mais adiante. Mesmo levando-se em conta as diversidades, é possível encontrar temáticas comuns, que, de um modo ou de outro, orientaram o debate acerca da reforma do Estado. A pesquisa de Yussuf Bangura sobre a experiência internacional revela quais foram os assuntos e questões centrais na agenda da década de 90.

**Tabela 1**  
**Temas centrais nas Reformas dos anos 90 e seus mecanismos institucionais**

Tema	Mecanismos Institucionais
Ajuste/Equilíbrio Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle/redução dos gastos públicos</li> <li>• Privatização de funções públicas</li> <li>• Reforma Tributária</li> </ul>
Eficiência gerencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralização</li> <li>• Criação das <i>Performance Based Organizations</i> (PBOs)</li> <li>• Introdução de Mecanismos de Mercado</li> <li>• Terceirização de Serviços Públicos</li> </ul>
Capacidade de Gestão ( <i>capacity building</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitação de recursos humanos</li> <li>• Criação de estruturas de carreiras e salários</li> <li>• Avaliação e monitoramento da gestão</li> </ul>
<i>Accountability</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior interface com usuário dos serviços</li> <li>• Qualidade do atendimento</li> <li>• Reforma das estruturas judiciais</li> <li>• Desenvolvimento de uma cultura burocrática gerencial voltada para os resultados no atendimento ao cidadão-consumidor</li> </ul>

Fonte: Bangura (2000); apud REZENDE (2002).

Em grande medida, foram estas temáticas que orientaram o debate referente à reforma do Estado, conformando uma agenda intitulada internacionalmente de Nova Gestão Pública (NGP). Só que para entendermos a especificidade deste processo, é fundamental mapearmos os caminhos pelos quais a agenda da NGP foi estruturada nos diversos países. Para tanto, começamos observando os dados mais gerais. O trabalho de Elaine Kamarck, que analisou 123 países, talvez seja a mais completa radiografia da experiência internacional. Por meio dele, pode-se perceber um conjunto de razões que levaram à dinâmica reformista, tal como exposto pela tabela abaixo.

**Tabela 2**  
**Razões para Iniciar Programas de Reformas do Estado**

Razão	Casos	Participação Relativa (%)
Combinação de um ou mais dos fatores abaixo	77	62,6%
Crise Econômica e Fiscal	27	22,0%
Transição Democrática	9	7,3%
Ajuste a Condicionalidades	8	6,5%
Elevação da Eficiência	2	1,6%
<b>Total</b>	<b>123</b>	<b>100%</b>

Fonte: Kamarck (2000)

Depreende-se dos dados apresentados que, na maior parte dos casos, mais de um fator levou ao processo de reforma do Estado. Há, nitidamente, um predomínio da dinâmica econômica e fiscal, mas ela foi modulada diferentemente no conjunto dos países: no caso dos desenvolvidos, contribuiu fortemente o aspecto gerencial de busca de eficiência e efetividade, ao passo que no mundo subdesenvolvido e em desenvolvimento, a transição democrática de Terceira Onda, que abarcou grande parte deste contingente, e as condicionalidades dos organismos internacionais referentes a empréstimos e a auxílio financeiro tiveram um papel essencial. A diferença nas combinações resultou em modos distintos de lidar com a reforma do Estado, embora desde a segunda metade da década de 90 o modelo mais completo e generalista, tal como exposto na Tabela 1, ganhou um sentido global, pelo menos no nível do discurso político dos reformadores.

A análise de Kamarck (2000) revela também de que maneira foram realizadas as reformas e quais medidas foram privilegiadas nos 123 países estudados, conforme mostra a tabela a seguir.

**Tabela 3**  
**Características das Reformas Gerenciais**

Característica	Frequência	Relativo
Condução da Reforma		
Múltiplos Atores	90	73%
Nova Agência	25	20%
Agência Tradicional	8	7%
Mecanismos Inovadores		
Privatização dos Serviços Públicos	74	60%
Descentralização	49	40%
Mudança no Tamanho do Setor Público		
Sem Mudança/sem dados disponíveis	70	57%
Redução de Mais de 25% da força de trabalho	13	11%
Aumento do Emprego no Setor Público	12	10%
Conteúdo e Foco		
Gestão Financeira e Reformas Orçamentárias	37	30%
Regulação	30	24%
Carreiras do Funcionalismo Público	27	22%
Qualidade do atendimento ao consumidor	26	21%
Tecnologia da Informação	14	11%
Criação de Mecanismos de Mercado	7	6%
<b>Total de Países</b>	<b>123</b>	<b>100%</b>

Fonte: Kamarck (2000); apud REZENDE( 2002).

Em termos de processo de reforma, observa-se, primeiramente que, na maioria dos casos, múltiplos agentes estiveram presentes. O número de interesses atingidos e a necessidade de legitimação das medidas explicam esta característica. Além disso, surgem, com frequência relevante, novas agências constituídas especificamente para conduzir as mudanças. Há, aqui, uma concentração de poder e foco que demonstra o caráter estratégico deste projeto.

Dos mecanismos inovadores, os destaques são a privatização e a descentralização. A enorme recorrência do primeiro (60% dos casos) demonstra cabalmente a reformulação do papel econômico do Estado. Daí nascerá uma nova agenda prática e de pesquisa, uma das mais importantes hoje na Administração Pública: a questão regulatória, que será outro ponto com ênfase reformista. Surgiram novos temas de gestão e a aproximação com outras áreas científicas, especialmente a Economia. Igualmente a partir deste aspecto, a gestão pública contemporânea terá de incluir novos instrumentos analíticos e de funcionamento, já que o

modelo burocrático tradicional não dá conta completamente das demandas e problemas surgidos desta nova forma de relacionamento entre o governo e o mercado.

O segundo instrumento com maior presença é a descentralização, outra questão que está modificando o modelo administrativo. Tanto quanto a privatização, este fenômeno é verdadeiramente global: ele atinge fortemente a Europa, os Estados Unidos, a América Latina e começa a ter maior impacto sobre a África e a Ásia. A diferença com o tema anterior está no sentido desta mudança, uma vez que o processo descentralizador é quase sempre identificado, na literatura e no jogo político, como algo intrinsecamente positivo (ABRUCIO, 2002). As pesquisas empíricas mostram cada vez mais que isso não é naturalmente verdadeiro (ver, por exemplo, PRUD'HOMME, 1995), embora o poder de atração deste tema de fato tenha sentido na possibilidade, muitas vezes efetivada, que ele oferece em conjugar os *issues* da democratização e do desempenho, problemática central da Nova Gestão Pública. De qualquer modo, a descentralização afetou profundamente a organização do aparelho estatal.

Observando os temas mais diretamente vinculados à gestão pública, percebe-se maior dispersão na implementação de cada medida. Destaque maior é dado às questões orçamentárias, não obstante terem uma menor frequência do que a privatização e a descentralização. A explicação para isso, como já percebemos anteriormente, está na importância da questão fiscal para o processo de reforma em todo o mundo. Ainda neste tópico, no entanto, cabe ressaltar que poucos foram os casos nos quais o ajuste se deu pela redução maciça de servidores públicos – na verdade, o enxugamento de pessoal têm a mesma recorrência do que o aumento do efetivo do funcionalismo. Veremos adiante que as transformações dos quadros burocráticos podem ser mais bem compreendidas pelo aspecto qualitativo do que pelo quantitativo.

Já os instrumentos especificamente gerenciais têm nas carreiras, na qualidade de atendimento ao cidadão e nas alterações na tecnologia da informação seus principais mecanismos, tal qual verificado na experiência internacional. Vários trabalhos têm destacado que a peculiaridade do modelo político-administrativo anterior é a variável independente com maior poder de influência sobre as ações da Nova Gestão Pública, o que a torna mais plural e heterogênea. Aqui, ademais, o normativismo e o mimetismo preponderaram no debate político e acadêmico, enquanto a aplicação efetiva e a verificação de seus resultados satisfatórios são menos visíveis e mais polêmicos, como bem demonstra o trabalho comparado de C. Pollitt e G. Bouckaert (2002), uma das principais referências sobre o tema atualmente.

Sem discordar completamente dessa linha argumentativa, nos alinhamos mais com outra literatura que defende a posição segundo a qual tais reformas de cunho gerencialista ou pós-burocrático sofrem resistências tanto do antigo modelo como da perspectiva fiscalista, portanto são mais difíceis de serem colocadas em prática, além de sua implementação ser mais complexa: ela é intersetorial, com fortes componentes culturais, afora seus efeitos demorarem mais para serem sentidos, o que fica mais evidente pelo seu caráter intrínseco de *learning organization*, no sentido definido por Gerald Caiden (1991), e pelo fato de que mudanças na gestão pública geralmente estabelecem-se de maneira incremental.

A análise da experiência empírica de reformas revela também que elas passaram por várias fases e aprendizados nos últimos vinte anos. Logo de cara, sua perspectiva colava-se mais às privatizações, à transformação dos instrumentos orçamentários e ao discurso do *rolling back the state* – o modelo minimalista de Estado. Quanto ao primeiro elemento, de fato houve uma redução do escopo de atuação direta do aparelho estatal, todavia, desta questão emergiu a agenda regulatória, que na prática significou constituir mais e novas capacidades institucionais, com reforço e não enfraquecimento da máquina governamental, mesmo que com uma estrutura bem diferente do modelo do pós-guerra, keynesiano e weberiano.

Outra mudança estratégica se deu na adoção de políticas mais rígidas de controle orçamentário e de medidas para aumentar a eficiência da administração pública, revelando que a questão do equilíbrio fiscal transformou-se em preocupação permanente. Cabe frisar que a obtenção da eficiência não significou, na maioria dos países desenvolvidos, a diminuição dos gastos, em relação ao PIB, e sim a busca da otimização dos recursos à disposição dos governos.

O fracasso rotundo da agenda inicial de reformas aconteceu no tópico minimalista. Se num primeiro momento o debate esteve marcado pelo aspecto meramente econômico – “administração de cortes” –, a ênfase seguinte foi dada à eficiência. De acordo com Barbara Nunberg:

“O reconhecimento das limitações implícitas na administração de cortes, no sentido de uma contenção de gastos sustentada e de melhorias de eficiência, conduziram a um *approach* mais amplo de reforma, ou seja, dando mais ênfase à utilização mais eficiente, em termos de custos, dos *inputs* utilizados na prestação de serviços públicos” (NUMBERG, 1998: 24).

Neste sentido, políticas de *downsizing* ou baseadas em programas contínuos de demissão voluntária, como assinalou Salvatore Schiavo Campo (1996), podem resultar em

serviços públicos enxutos, mas não menos ineficientes, insatisfatórios aos usuários ou até corruptos. Após estudo comparado, Schiavo Campo afirma que

“(...) a redução [de pessoal] não deve ser abordada como um fim em si mesma ou como reação a problemas fiscais. Sem planejamento cuidadoso e respeito pela “lei das conseqüências involuntárias”, os programas de corte acarretam grandes riscos. O risco de curto prazo é a redução da qualificação, caso o programa inadvertidamente estimule o êxodo dos melhores. (...) O risco de prazo médio será a recorrência de excesso de pessoal se os sistemas de gestão e controle de pessoal não forem fortalecidos. Os riscos de longo prazo incluem a desmoralização dos funcionários públicos, a qualidade inferior do serviço e a perda de credibilidade se os cortes forem percebidos como arbitrários e opacos” (SCHIAVO-CAMPO, 1996: 12).

No mundo desenvolvido, os gastos governamentais em relação ao PIB não foram fortemente reduzidos nem substancialmente elevados. Como mostram os dados da tabela abaixo, os países da OCDE, em média, mesmo depois da reestruturação do setor público ocorrida nas duas últimas décadas, não diminuíram suas despesas: o gasto público médio dos países desenvolvidos alcançou algo em torno de 44,5% do PIB em 1998, próximo à situação da década passada.

**Tabela 4**  
**Gastos Públicos em Proporção**  
**do PIB dos Países da OCDE**

Países	1970	1975	1985	1995	1998
Alemanha	38,3	48,4	47	49,5	48,1
Austrália	-	31,4	36,5	36,9	34,7
Canadá	33,5	38,5	45,3	46,5	43,7
França	38,5	43,4	52,1	53,7	52,8
Itália	33,0	41,5	51,2	51,8	50,6
Japão	19,0	26,8	31,6	35,4	36,0
Holanda	41,6	50,4	57,1	52,3	48,3
Espanha	21,6	24,3	41,2	44,8	40,6
Suécia	42,8	48,4	63,3	66,0	60,8
Reino Unido	36,7	44,4	44,0	43,3	40,1
Estados Unidos	30,0	32,8	32,9	33,2	33,3
MÉDIA	30,5	39,12	45,65	46,67	44,45

Fonte: OCDE, 1998.

Ademais, países que realizaram políticas paradigmáticas para aumentar a eficiência da máquina administrativa não tiveram, no geral, a redução drástica dos gastos públicos como norma, como demonstra a análise de Norman Flynn e Franz Strehl acerca de oito países europeus que realizaram reformas administrativas (Suécia, Grã-Bretanha, Holanda, França, Alemanha, Áustria e Suíça). De 1989 a 1996, em seis desses casos houve elevação dos gastos

públicos em relação ao PIB, sendo a Grã-Bretanha e a Holanda as únicas exceções à regra (FLYNN & STREHL, 1996: 2).

O mesmo diagnóstico vale para a política de diminuição de funcionários públicos. Em vez de se adotar o receituário radical proposto no começo dos anos 1980, a tendência dominante foi o corte de pessoal no Poder Central e o crescimento no número de servidores no nível local, especialmente para a prestação de serviços sociais básicos (saúde, educação e assistência social). Disto resultou que o número médio de funcionários públicos manteve-se em torno de 8% da população, número próximo ao da década anterior (SCHIAVO-CAMPO, 1996).

Na verdade, a principal conclusão a respeito do funcionalismo está menos no seu tamanho e mais na sua localização governamental, isto é, está havendo um enorme processo de descentralização em todo o mundo, refletindo-se na descentralização de serviços e de pessoal. Nem os países mais centralizados da Europa, como a França, fogem desta regra. Nesta nação, 56,3 % dos servidores públicos trabalhavam para o Poder Central em 1985; praticamente dez anos depois, em 1994, este número caíra para 48,7%, ocorrendo, concomitantemente, uma elevação dos funcionários nos níveis subnacionais (OCDE, 1997: 37).

**Tabela 5**  
**Emprego Público total e Distribuição por níveis de governo em Países Seleccionados (OCDE) e Brasil**

Países	População (1997)	Total de Empregos no Setor Público(1)	Como % da População Total	Como % da População Total Empregada	Servidores p/Habitante	Governo Central %	Governos Estaduais Provinciais Regionais	Governos Locais
Alemanha	82.061.000	5.369.143	6,5	17,9	654	11,1	49,8	36,6
Austrália	18.532.000	1.207.900	6,5	21,8	834	14,3	74	11,7
<b>Brasil</b>	<b>159.636.41</b>	<b>6.229.439</b>	<b>3,9</b>	<b>9,0</b>	<b>390</b>	<b>10,5</b>	<b>49,6</b>	<b>39,8</b>
Canadá	30.181.000	2.311.299	7,6	24,0	875	17,3	44,2	38,5
Espanha	39.328.000	1.801.100	4,6	21,1	546	47,1	31,4	21,5
E.UA	266.792.00	18.358.203	6,9	17,5	688	15,9	22,7	61,4
França	58.608.000	4.816.000	8,2	33,8	822	48,7	30,7	20,6
Holanda	15.609.000	713.443	4,6	15,7	539	72,2	2,3	20,5
Itália	56.868.000	3.652.000	6,2	28,3	642	63,0	23,0	14,0
Japão	126.106.00	4.185.000	3,3	7,5	350	26,3	39,4	34,0
México	94.184.000	2.282.000	2,4	31,0	398	81,8	12,1	6,0
Reino	59.009.000	3.936.000	6,6	19,2	739	31,4	---	66,8
Suécia	8.848.000	1.265.480	14,3	35,6	1.718	19,0	23,1	56
Turquia	63.745.000	1.851.324	2,9	13,7	372	89,4	0,2	10,3

Fontes: Measuring the State; Managing across Levels of Government, OCDE, 1997.

(1) Excluem empregados em empresas estatais e de economia mista

A agenda minimalista teve maior sucesso nos países não desenvolvidos, e mais especificamente sob o ponto de vista das despesas governamentais, e não da redução de pessoal, como bem mostrou a análise de Flávio Rezende (2002). É interessante notar, no entanto, que o caso brasileiro está mais próximo das nações com renda média e alta no que se refere aos gastos públicos, fugindo da minimalização estatal que atingiu os lugares mais pobres e a maior parcela da América Latina. Além disso, a evolução do contingente de funcionários públicos no Brasil é igualmente mais parecida com a realidade do mundo desenvolvido, com redução de pessoal no nível central e crescimento expressivo nas esferas subnacionais, embora seja necessário ressaltar que medido pelo número de funcionários públicos por mil habitantes, nosso país tem uma burocracia bem menor do que a dos governos dos países ricos.

Uma segunda fase de reformas iniciou-se no final da década de 1980 no mundo desenvolvido, e na segunda metade dos anos 1990, em parcela considerável dos países em desenvolvimento – incluindo-se aí o Brasil. Nela, novos tópicos foram acrescentados, cada vez menos vinculados à lógica neoliberal de Estado mínimo. Em linhas bem gerais, tal agenda pode ser resumida por dois termos: busca de melhor desempenho e democratização do poder público. No primeiro caso, destaque fica para a constituição de uma administração pública voltada mais para o controle *a posteriori* dos resultados do que no controle estrito das normas e procedimentos. Os instrumentos deste modelo são a horizontalização de estruturas, a flexibilização da gestão de pessoal, a criação de mecanismos contratuais de relacionamento entre o órgão central e as unidades descentralizadas, o fortalecimento dos mecanismos de avaliação de desempenho, ao que se somaram, como resultado do aprendizado organizacional resultante das críticas recebidas e da própria análise da efetividade das políticas, questões vinculadas à coordenação governamental, à ética no serviço público e à igualdade de gênero, raça e credo entre os funcionários, entre as principais tendências.

O leque de ações chamadas de gerenciais ou pós-burocráticas é mais diverso entre os países do que supõe a literatura mais globalista. Entretanto, a preocupação com a melhoria do desempenho, mais do que com o formalismo burocrático, além de uma visão mais ou menos crítica em relação à administração chamada weberiana e sua incapacidade de responder às demandas da sociedade contemporânea, estiveram presentes em quase todas as experiências.

A democratização do poder público foi o outro tema candente dessa segunda geração de reformas. Neste quesito incluem-se a prestação dos serviços públicos está sendo cada vez mais orientada ao cidadão-cliente, o aumento da participação dos usuários e da comunidade

na avaliação e mesmo na co-gestão dos serviços públicos, além do crescimento das parcerias entre o público e o privado. Tal fenômeno é observado desde os E.U.A. (OSBORNE & GAEBLER, 1992) até países com burocracia mais rígida, como a França (TROSA, 1995).

Mais do que um mero instrumento administrativo, a gestão pública orientada pela lógica do cidadão-cliente colocou o tema da *accountability* definitivamente na agenda de reformas. Isto foi impulsionado por dois fatores: o aumento das demandas por participação e/ou por controle das políticas públicas e, sobretudo, a necessidade do Estado se relegitimar, já que vem perdendo parte de seu poder, o que o obriga a aproximar a sociedade da gestão governamental. Neste sentido, conforme bem expressou Oscar Oszlak, a reforma do Estado é fundamental.

“(…) não somente como uma exigência para uma gestão eficiente, senão também como um meio de relegitimação social e política do mesmo” (OSZLAK, 1998: 9).

A reforma do Estado, portanto, deve ultrapassar a concepção calcada tão-somente na reordenação administrativa e se enquadrar num contexto de redefinição do espaço público, das relações entre o Estado e a sociedade. Para tanto, o desafio atual é encontrar:

“(…) um espaço virtuoso entre o incremento dos poderes do Estado e o incremento do controle sobre o Estado, para permitir ao governo que governe e aos governados que controlem o governo” (PRZEWORSKI, 1998: 36).

Resumindo, as reformas no mundo desenvolvido têm buscado conciliar a atuação regulatória do governo na economia, o equilíbrio fiscal, a eficiência e efetividade das políticas, a democratização do Poder público e a redefinição de suas relações com a sociedade, tudo isso ancorado na mudança do perfil do Estado e não em seu desmantelamento. É bem verdade que a compatibilização destes objetivos por vezes é tensa, levando cada país a acentuar um ou outro ponto de acordo com suas peculiaridades históricas, o que inviabiliza a adoção de um *blueprint* como paradigma geral de reforma. Nada mais longe, portanto, do modelo neoliberal ou neo-utilitarista (EVANS, 1993) proposto pelos políticos conservadores e intelectuais vinculados ao *Public Choice*.

## **I.2. A agenda reformista no Brasil.**

Como podemos enquadrar a experiência brasileira neste contexto? Pode-se dizer, por um lado, que há uma necessidade global de se reestruturar o Estado para enfrentar os novos desafios sociais e econômicos, e desse modo as lições dos que já implementaram as reformas

constituem importante referencial. Por outro, é preciso levar em conta as especificidades das regiões e países. Neste sentido, o Brasil deve ser pensado com um olho para as mudanças globais, e com o outro voltado às suas particularidades.

Como no resto do mundo, foi a crise fiscal que impulsionou a derrocada do Estado brasileiro, no início da década de 80. No entanto, aqui ela foi muito mais intensa, devido à crise da dívida externa, que por sua vez derrubou o antigo modelo de desenvolvimento econômico, ancorado neste tipo de financiamento – a chamada "fuga para frente", nos termos de José Luiz Fiori (1995). Para piorar, o não equacionamento da questão fiscal foi uma das principais causas – junto com o aspecto inercial contido na indexação – de um longo ciclo inflacionário. Portanto, ao equilíbrio fiscal somou-se o problema inflacionário, sendo este último percebido como mais agudo e tendo uma influência muito maior sobre o processo político. É interessante notar que a reforma do Estado no Brasil será bastante impulsionada pelo sucesso da estabilização monetária alcançada nos primórdios do Plano Real. Ao aspecto positivo desta correlação, no entanto, deve-se adicionar um problema também daí resultante: o apego excessivo ao fiscalismo que marcou parte do debate.

Uma outra particularidade diferencia o processo de reforma do Estado no Brasil do ocorrido nas nações desenvolvidas: à grave crise econômica somou-se a necessidade de construir novas instituições estatais num país recém-democratizado. A redemocratização brasileira envolvia, primeiramente, lidar com demandas sociais represadas durante décadas. Além disso, seria necessário erigir um novo sistema político, que garantisse a vigência plena da democracia e condições razoáveis de governabilidade.

Este processo de construção democrática é parte fundamental da reforma do Estado brasileiro, seja porque é preciso tornar mais transparente a administração pública e aumentar a participação e o controle da sociedade sobre o Poder Público, seja em razão da necessidade de realizar as reformas por meio das instituições políticas representativas. Portanto, a lógica de funcionamento do sistema político é peça-chave para o estudo das reformas.

A nossa experiência foi marcada pelo peso decisivo da descentralização. O Brasil é um dos países do mundo que mais sofreu a influência da desconcentração do poder. Isto se combinou com uma tradição, a um só tempo, centralizadora e oligárquica, o que trará uma necessidade de reformulação da máquina pública enorme num contexto cheio de obstáculos.

A transformação da burocracia brasileira enfrenta, na verdade, um desafio maior do que as congêneres do mundo desenvolvido, uma vez que o modelo de administração pública weberiana não se estendeu completamente em todo o aparelho estatal, ao contrário do que

ocorrera na Europa ocidental ou nos Estados Unidos. Não que os países desenvolvidos tenham tido um modelo único de burocracia weberiana o qual deveríamos seguir passo a passo. Tampouco é possível no momento atual copiar todas as características da administração burocrática, exatamente quando as experiências reformistas bem sucedidas adotam várias medidas vinculadas a um paradigma pós-burocrático. Mas dois aspectos presentes no mundo desenvolvido são essenciais ao sucesso da reforma do Estado brasileiro:

a) Criação de um corpo profissional de servidores nas áreas estratégicas, com treinamento gerencial constante, para efetuar as mudanças necessárias à administração pública;

b) A eliminação das características patrimoniais que ainda permanecem nos aparatos governamentais de grande parte dos estados e municípios.

A reforma do Estado no Brasil tem ainda que responder à questão da desigualdade social, grave problema do país e da América Latina. Para tanto, as políticas sociais devem ser reformuladas, não apenas com a elevação dos recursos para estas áreas, mas especialmente buscando modificar sua forma de gestão. O ataque ao clientelismo e ao assistencialismo, por um lado, a criação de instrumentos mais participativos, a adoção de mecanismos de coordenação e avaliação – que levem em conta, ademais, a realidade federativa do país – e a maior responsabilização dos gestores, pois é preciso preparar melhor os administradores públicos para lidar com as demandas dos cidadãos.

Enfim, o processo de reforma do Estado no Brasil terá que responder às questões do equilíbrio fiscal, da democratização do Poder Público e da modernização do sistema político, da reformulação da burocracia, tornando-a, ao mesmo tempo, mais profissional e mais gerencial, e, ainda, da reformulação das políticas sociais. A tensão para compatibilizar estes objetivos tem sido e continuará sendo, certamente, muito grande.

Além destas macrotendências, o entendimento da literatura sobre reforma do Estado passa pela análise das ações estratégicas dos atores políticos a respeito deste tema ao longo da década de 90 e pela compreensão da tradição de estudos de Administração Pública no Brasil.

As ações estratégicas e a conjuntura que conformaram o processo de reforma do Estado brasileiro na década de 90 podem ser enquadradas em cinco aspectos. O primeiro refere-se ao desenrolar da crise do Estado desenvolvimentista. A percepção da gravidade deste problema foi tardia, uma vez que as preocupações em recuperar a democracia e avançar socialmente em relação ao regime autoritário – motivações legítimas, deve-se frisar – marcaram o debate ao longo da redemocratização, principalmente a Constituição de 1998.

Vários foram os avanços conseguidos pela nova Carta Constitucional, mas em relação ao desenho estatal, mantivemos um modelo que já não mais respondia às demandas do mundo atual, tanto no que tange ao relacionamento com o mercado como no que diz respeito à própria organização da burocracia.

Neste último aspecto, houve melhoras quanto à universalização do princípio burocrático, porém houve um recrudescimento de uma perspectiva corporativa voltada para os interesses do funcionalismo, com pouca atenção para a idéia de que o servidor é público e não estatal. O pior de tudo é que o enfrentamento deste problema foi mais catastrófico ainda, com a intervenção desastrosa do governo Collor. Trocando em miúdos, a necessidade premente de modificar o padrão de intervenção estatal anterior sofreu as vicissitudes do processo político e, deste modo, quando as primeiras propostas mais razoáveis foram colocadas em debate, na gestão Fernando Henrique Cardoso, grande parte da reação adveio da idéia de que reformar o Estado significaria desmantelá-lo. O termo reforma do Estado foi ideologizado na disputa política e na produção acadêmica em boa parte como resultado deste legado inicial.

Um segundo aspecto que influenciou o debate foi o histórico das reformas administrativas no Brasil. Tivemos duas grandes ações neste sentido, ambas em períodos autoritários: o modelo daspiano e o Decreto Lei 200. De tal forma que não tínhamos uma experiência democrática de reformismo, no qual o debate, a divergência e um processo decisório menos concentrador são peças-chave. Além disso, como bem mostrou Edson Nunes (1997), o padrão burocrático à brasileira caracterizou-se pela convivência entre o clientelismo e o insulamento burocrático, em detrimento de formas mais universalistas. Disto derivou uma estrutura híbrida, colocada por muitos autores como empecilho à passagem para uma gestão mais gerencial. Este foi mais um argumentos que marcaram a discussão sobre a reforma do Estado.

A criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) e a posse de Luiz Carlos Bresser Pereira foram eventos fundamentais para o processo reformista nos anos FHC. Isto porque Bresser Pereira estabeleceu, com seus textos, polêmicas e ações, um novo marco no debate sobre a reforma do Estado, procurando implementar a terceira grande reforma administrativa do século XX, só que agora num contexto democrático. O chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado balizou as discussões e as estratégias reformistas, e tornou-se um documento político essencial. Além deste texto, Bresser foi responsável pelo maior número de artigos e livros produzidos no período, que tiveram grande impacto na pesquisa acadêmica.

Dois aspectos distinguiam o trabalho de Bresser Pereira. De um lado, sua intervenção política, voltada para a mudança de tópicos específicos do aparelho estatal e para criação de um novo modelo geral. De outro, sua argumentação levava em conta e alimentava o debate acadêmico. Aqui, estavam presentes uma teoria sobre o burocracia e o Estado, baseada numa tipologia das formas administrativas e na transformação contemporânea no papel dos governos, e outra destinada a refutar certas visões do funcionamento estatal (criticando principalmente o Public Choice), além de uma análise das experiências comparadas de reforma e a introdução de temas vinculados à ampliação da esfera pública, assunto que se tornou cada vez dominante no decorrer do tempo.

Mas o entendimento da proposta Bresser depende da análise de um quarto aspecto que conformou o debate e a luta política nos anos FHC. Trata-se da prevalência da equipe econômica e de seu pensamento na lógica do governo Fernando Henrique. Obviamente que o sucesso inicial da estabilização monetária possibilitou, como dito antes, um avanço na discussão reformista, afora ter incluído demandas importantes de transformação do Estado, como a agenda previdenciária. Ademais, não havia uma incompatibilidade natural entre o ajuste fiscal e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O que houve, contudo, foi uma subordinação do segundo em relação ao primeiro. Isso ficou bem claro na discussão da Emenda Constitucional 19, na qual o aspecto financeiro sobrepujou o gerencial.

A vitória do fiscalismo atrapalhou um avanço maior das temáticas da Nova Gestão Pública, além de ter adotado uma visão que praticamente ignorava o lado democratizador da reforma. Mesmo assim, várias reformas setoriais, de um modo ou de outro, adotaram certas concepções da NGP, como na área de Saúde. Cabe destacar, ainda no que tange à parte econômica, que a privatização e a formação de uma agenda regulatória foram pontos que impactaram o debate em Administração Pública.

O federalismo constitui outro aspecto que estruturou o campo de debate da reforma do Estado nos anos FHC. Isto se deu por duas vias. A primeira derivou da descentralização e do aumento dos poder (e da importância) dos governos subnacionais, especialmente a partir da Constituição de 1988. Nestas esferas de poder, notadamente no âmbito municipal, muitas experiências inovadoras de gestão aconteceram. Especialmente os partidos mais à esquerda, com o predomínio petista aqui, puderam criar novas formas de provisão de serviços públicos e alterações na lógica administrativa tradicional, ao mesmo tempo que se defrontavam com a necessidade de uma administração preocupada com a boa performance orçamentária. Em destaque, ressalte-se, estavam as propostas de relacionamento do Estado com a sociedade

local, baseada em mecanismos participativos e de maior *accountability* dos governantes. Pouco a pouco, este processo redundou na produção de uma reflexão acerca dessas mudanças.

A crise financeira dos governos estaduais motivou também a proposição de novas formas de gestão. Aqui, o fenômeno é, por enquanto, mais incipiente do que no primeiro caso, mas já surgiram novas experiências e literatura a respeito, particularmente na área de governo digital. Além disso, a privatização nos estados aumentou o interesse pelo tema regulatório, que já vinha ganhando grande destaque na pesquisa acadêmica com o que ocorrera na esfera federal.

Finalmente, houve um crescimento dos estudos referentes à relação entre as reformas e o sistema político. É basicamente neste campo que nosso trabalho se enquadra. Trata-se de entender as causas que explicam o processo de reforma do Estado, no que se refere ao peso dos atores e das instituições. Com este propósito, faremos a seguir uma breve descrição dos paradigmas teóricos – metateorias – mais utilizados na explicação da dinâmica reformista e discutiremos pormenorizadamente a literatura brasileira produzida sobre este assunto. Na conclusão, esboçamos um primeiro modelo teórico que será utilizado como vetor explicativo no conjunto de pesquisas empíricas que estamos realizando. Ressalte-se que pretendemos aperfeiçoar o modelo explicativo na continuidade do atual projeto.

## **II - Paradigmas de análise das reformas do Estado: um breve resumo**

O objetivo desta seção é resumir os principais paradigmas de análise utilizados mais extensamente pela literatura que estuda o processo recente de reforma do Estado. Não procuraremos utilizar casos ou textos de referência empírica, mas sim, fazer um breve mapeamento dos paradigmas de explicação das experiências reformistas.

As primeiras análises acerca da crise do Estado na década de 1970 vieram, paradoxalmente, de dois campos opostos: de um lado de autores com influência marxista, como James O'Connor, e de outro, os autores vinculados à Public Choice, escola que, em boa medida, partiu de premissas neoclássicas para estudar o Estado. Foi esta segunda perspectiva que mais teve impacto inicial nas pesquisas sobre as reformas estatais.

A premissa do Public Choice segue não só o individualismo metodológico de matriz neoclássica – indivíduos racionais, egoístas e otimizadores – mas parte do pressuposto de que a lógica de rent-seeking (busca de rendas) domina a esfera estatal, particularmente em seu entrelaçamento com o sistema político. Nesta visão, “a relação de troca entre ocupantes de cargos e apoiadores é a própria essência do Estado” (EVANS, 1993: 112).

Ao fim e ao cabo, o viés da Public Choice só pode analisar a reforma do Estado como um processo de redução ao máximo do aparelho estatal e, pior, de enfraquecimento do sistema político democrático. Uma visão como essa não tem base nem na própria realidade de governos conservadores, como o de Reagan, nos quais foi preciso fortalecer certos poderes estatais e, ademais, a liderança política e não meramente tecnocrática foi elemento chave do processo (KUTTNER, 19 )

Menos radicais em sua concepção de Estado e partindo da necessidade de boas instituições políticas democráticas, outros autores filiam-se ao que pode ser chamado de institucionalismo com viés de rational choice (KAUFMAN, 1998: 51). Eles têm feito estudos principalmente sobre o Congresso norte-americano, sobre sistemas de governo comparados e, com grande ênfase, acerca das relações entre Executivo e Legislativo em novas democracias. Aqui, o mote do auto-interesse é contrabalançado – ou orientado – por restrições institucionais. Desse modo, basta conhecer as preferências dos atores e o universo das regras para explicar os possíveis comportamentos.

A reforma do Estado, segundo este modelo, seria mais fácil de ser feita quanto mais as instituições constrangessem os atores a certos posicionamentos, ou os incentivassem à cooperação. Daí que boa parte dessa literatura sugeriu um amplo leque de reformas no sistema político, notadamente na seara partidária-eleitoral. No fundo, esta concepção consegue antever algumas – mas não todas – dificuldades em processos de reforma, vinculadas a falhas no arcabouço institucional, mas não explica porque as mudanças ocorrem em situações institucionais similares, ou no intuito de modificar as instituições existentes.

O chamado institucionalismo econômico é muito semelhante, em suas premissas, ao da abordagem rational choice. Há divergências de objetos – maior ênfase nas instituições econômicas e regulatórias – e, em certos trabalhos, uma perspectiva histórica da criação e formação das instituições. Neste aspecto, encontramos trabalhos como o de Douglass North, que ao historicizar as instituições, resvala numa perspectiva culturalista, o que atrapalha o entendimento do que realmente muda ao longo da história. Na verdade, em North só em momentos fundadores haveria, de fato, a história, como ocorreu nas colonizações da América, com efeitos profundos – ou mesmo irreversíveis – em seu desenvolvimento econômico (NORTH, 1981).

Mais vinculado à trajetória das instituições encontra-se o neo-institucionalismo histórico. Seu pressuposto não se refere apenas à banal percepção de que as instituições são diferentes conforme sua história, tanto do ponto de vista sincrônico como no diacrônico. O

importante é descobrir como certas trilhas e conjunturas críticas afetam as decisões dos atores e as próprias instituições. Neste sentido, o rompimento com os outros institucionalismo está no reconhecimento da dimensão dinâmica das preferências dos agentes, pois eles podem aprender com suas escolhas institucionais e serem afetados em suas idéias e posições pelo desenvolvimento das instituições.

A linha do neo-institucionalismo histórico será essencial em nossa pesquisa. Por esta via, procuraremos analisar a interação entre as preferências dos atores e as instituições, de modo a construir agendas e coalizões. Em diálogo com esta corrente, outra linha interessante de argumentação, e que também orienta nosso trabalho, é o do advocacy coalition, conforme formulado por Paul A. Sabatier e Hank C. Jenkins-Smith (1993). A abordagem da advocacy coalition leva em consideração um aspecto muito importante para a análise de processos de longa duração, e que freqüentemente é ignorado pelos cientistas políticos: a importância do processo de aprendizagem dos atores que compõem as coalizões e o papel do conhecimento produzido pela análise das políticas públicas na transformação das políticas ao longo do tempo.

Para o advocacy coalition framework, a mudança das políticas públicas através do tempo é uma função de três conjuntos de processos:

a) a interação de advocacy coalitions em um subsistema político. Cada coalizão é formada por atores de instituições públicas e privadas, em todos os níveis de governo, que comungam as mesmas crenças básicas, têm mesmo objetivo político e mesmas percepções causais sobre os acontecimentos. Esses atores pretendem manipular as regras, orçamentos e pessoas das instituições governamentais para alcançar seus objetivos. Em suma, são atores que buscam influenciar decisões governamentais em uma área específica das políticas públicas.

b) as mudanças externas ao subsistema nas condições sócio-econômicas, nas coalizões de governo e as decorrentes das ações de outros subsistemas. Essas mudanças provêm oportunidades e obstáculos para as coalizões competidoras;

c) os efeitos de parâmetros estáveis do sistema (como a estrutura social e as regras constitucionais) sobre os constrangimentos e recursos dos vários atores dos subsistemas.

Estes pressupostos da advocacy coalition, somados às análises institucionalistas de cunho histórico (mais experimentadas no estudo das relações entre o Executivo e o Legislativo, por exemplo), serão fundamentais para este trabalho.

Após este breve resumo, analisamos como a literatura sobre o caso brasileiro tem tratado a relação entre o sistema político e as reformas do Estado.

### **III. As reformas do Estado no Brasil recente: instituições políticas, coalizões de interesses e convergência em torno da agenda reformista.**

Esta é a parte do trabalho mais importante para os objetivos de nossa pesquisa. Nela, procuramos sintetizar, de maneira crítica, as principais abordagens usadas para entender o processo político brasileiro e seus impactos na reforma do Estado. Para tanto, iremos verificar, principalmente, os ângulos de análise utilizados, tomando como base a relação entre instituições, atores, agendas e coalizões.

#### **1. Arranjos institucionais e reformas**

A discussão sobre as possibilidades de sucesso de uma agenda reformista no Brasil tem sido predominantemente orientada pela abordagem institucionalista, envolvendo as características do sistema político brasileiro e suas condições de governabilidade. Até inícios dos anos 90, boa parte da literatura de ciência política enfatizava a ingovernabilidade do presidencialismo brasileiro. Este diagnóstico era, em grande parte, reforçado pela percepção da enorme dificuldade do Poder Executivo de fazer valer suas decisões, de levar adiante programas de governo, em particular, os inúmeros planos de controle do processo de hiperinflação crônica que caracterizava o país naquele momento.

Assim, o arranjo institucional que combina presidencialismo, federalismo centrífugo e sistema partidário frágil (com grande número de partidos, indisciplina, infidelidade e mudanças frequentes de legenda) seria o responsável por impasses decisórios frequentes, pela baixa eficácia na implementação de políticas públicas e, portanto, por sérios problemas de governabilidade, quando não de ameaça à própria ordem democrática (Mainwaring, 1993, Lamounier, 1994, Stepan, 1999). Para estes autores, mesmo os extensos poderes presidenciais, como a capacidade de emitir medidas provisórias, não são capazes de neutralizar inteiramente a fragmentação criada por outros arranjos institucionais. Portanto, nesta perspectiva, todas as propostas de reformas ou mudanças mais substantivas no *status quo*, especialmente aquelas relativas a emendas constitucionais, estariam fadadas inevitavelmente ao fracasso.

Por outro lado, Diniz (1997) indica que a falência executiva do Estado não deve ser dissociada da hiperatividade decisória da cúpula governamental. Com base na experiência reformista do Estado brasileiro após a democratização, especialmente os planos de estabilização monetária dos anos 1980 e inícios dos anos 1990, nos governos Sarney e Collor, a autora afirma que seus fracassos não podem ser explicados pela resistência ou pelo poder de veto do Congresso, mas, sobretudo, pela supremacia do Executivo, já que as políticas de reformas monetárias produzidas por medidas provisórias eram também implementadas com total liberdade, sem consulta e sem transparência, pela burocracia insulada do controle político e do escrutínio público.

Para melhor entender este processo, a autora procura diferenciar situações, através da distinção entre os conceitos de governabilidade e *governance*. Enquanto governabilidade refere-se às condições mais gerais nas quais se dá o exercício do poder em uma determinada sociedade (envolvendo o regime político, a forma de governo, as relações entre os poderes, o sistema partidário e de intermediação de interesses), *governance* é um conceito que pretende dar conta da capacidade governativa em sentido mais amplo, implicando a capacidade de implementação das políticas e de obtenção de sucesso quanto as metas coletivas. Refere-se ao conjunto de mecanismos e processos que criam a participação de uma pluralidade de atores na sociedade, o que exige expandir e aperfeiçoar os canais de interlocução e de administração/coordenação de interesses.

Em outras palavras, diferentemente da primeira abordagem, o problema aqui não reside na fragmentação institucional, mas sim na concentração do poder em mãos de uma burocracia insulada e incapaz de responder às demandas da sociedade. Portanto, se o fracasso dos programas de reforma se deve, em parte, a fatores institucionais, outra parte importante, afirma Eli Diniz, deve ser creditada a fatores políticos que produziram o divórcio entre a sociedade, na qual crescem demandas de políticas públicas, e o Estado, com capacidade mais reduzida de atendê-las diante da crise fiscal e das dificuldades macroeconômicas agravadas pela globalização.

Na verdade, ao longo da última década, as pesquisas sobre o funcionamento do sistema político brasileiro avançaram consideravelmente, mostrando que as teses relativas à ingovernabilidade de nosso sistema presidencialista não se confirmaram. Ao contrário, os governos recentes, especialmente nos dois mandatos de FHC, têm demonstrado considerável capacidade governativa, ou seja, as gestões democráticas brasileiras não desembocaram em

situações de paralisia institucional, da maneira que a literatura anterior apontava como risco inerente ao presidencialismo.

Se o consenso em relação à governabilidade está praticamente consolidado, o mesmo não ocorre em relação às razões que explicam porque as situações de paralisia decisória foram evitadas. Segundo Palermo (2000), dois enfoques explicativos podem ser identificados. De um lado, aponta-se que a governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro pode ser explicada pela concentração do poder decisório. De outro, a governabilidade é explicada pela dispersão do poder. Retomemos ainda que rapidamente estes dois enfoques.

Os que afirmam ser a concentração de poder o caminho pelo qual se pode construir a governabilidade no sistema político brasileiro levam em conta não só o poder pró-ativo do presidente da República, expresso em sua capacidade constitucional de emitir medidas provisórias, mas também as regras internas do congresso que concentram poderes no colégio de líderes. Segundo esta abordagem, tais instrumentos institucionais são decisivos para a governabilidade na medida em que, forçando os atores parlamentares a cooperar com o executivo, eles compensam os fracos poderes partidários do presidente, a fragmentação e indisciplina partidária (Figueiredo e Limongi, 1997).

Os que enfatizam a dispersão dos poderes nas instituições e a pluralidade de atores políticos com capacidade virtual de veto consideram que a governabilidade é alcançada pela ampla negociação entre os diferentes atores políticos. Enfatizando que o núcleo do poder decisório está radicado na coalizão mais do que no chefe do Poder Executivo, esta abordagem ressalta que na formação de gabinetes ministeriais o presidente tem que distribuir cargos para garantir apoio dos partidos políticos no Congresso (Loureiro e Abrucio, 1999; Palermo, 2000).

A interpretação das regras que dão poder legislativo ao presidente, permitindo-lhe emitir medidas provisórias (MPs) exprime claramente as diferenças entre estas duas abordagens. Os autores que enfatizam a governabilidade via concentração de poderes vêem as MPs não como uma forma de excluir o Congresso do processo decisório, mas de forçá-lo a cooperar com o Executivo. Os adeptos da tese da governabilidade via dispersão de poderes entendem as MPs não como uma forma de exclusão ou de submissão, mas como um mecanismo que requer negociação continuada entre o executivo e atores parlamentares. Neste sentido, os trechos abaixo são bem expressivos:

“ (...) A alta taxa de reedição de MPs pode ser entendida como o resultado não da passividade do Congresso... mas sim como consequência de uma escolha da maioria parlamentar no que concerne à maneira mais eficaz de obter informações

sobre seus efeitos... Sendo assim o Congresso tem como saber se uma MP é melhor do que o *status quo*... Não à toa que grande parte das MPs reeditadas tem seus textos modificados para justamente atender a reclamos dos aliados do governo”(Amorim Neto e Tafner, 199:15 Apud Palermo, 2000: 543).

“(...) Os presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso usaram seus recursos de poder (...) grosso modo não com o fim de passar por cima do parlamento como instituição, mas sim com o fim de entabular negociações com os atores parlamentares”(Thibaut, 1998: 143, Apud Palermo, 2000: 543)

Tomando posição frente a esse debate, argumentamos que a concentração de poderes permitida pelos arranjos institucionais não eliminam a necessidade de negociação continuada entre os atores relevantes para o funcionamento de nosso sistema político. É sempre bom lembrar que embora a estrutura institucional no Brasil praticamente continue a mesma, desde a Constituição de 1988, os governos têm tido resultados muito diferentes, em termos do desempenho das políticas públicas e, no caso em estudo, do sucesso das reformas propostas. Ou seja, as performances de cada governo dependem não só dos arranjos institucionais, mas também das virtudes ou estilos de cada governante e da dinâmica política de suas coalizões.

Esta perspectiva tem implicações metodológicas, ou seja, a adoção do enfoque de governabilidade através da negociação implica a necessidade de combinar a análise institucional com outras variáveis para a compreensão dos processos políticos. Portanto, o estudo do processo de reformas deve levar em conta a dinâmica da interação entre os atores políticos relevantes e o peso das coalizões reformistas. A seguir faremos a revisão dos estudos específicos sobre reformas no Brasil, destacando como examinam tais dimensões.

## **2. Instituições, issues e atores relevantes**

Os autores que partilham da visão de que a governabilidade do sistema político brasileiro se dá pela concentração de poderes focalizam suas análises no Executivo (com suas burocracias governamentais) e nos mecanismos institucionais através dos quais ele consegue garantir apoio congressional a sua agenda. Em alguns momentos levam em conta também alguns fatores conjunturais, e as características específicas da matéria ou issue em debate que podem neutralizar a força do executivo, como ocorreu na reforma da previdência no governo FHC. Em contrapartida para os que consideram que a governabilidade é alcançada pela negociação entre atores, a dinâmica política impõe-se sobre a estrutura institucional. Portanto, o peso de cada ator é variável e dependerá das coalizões pro ou contra as reformas.

### 2.1. Executivo e burocracias no processo de reformas

A capacidade do executivo e de suas elites técnicas de elaborar e implementar estratégias de mudanças, de forma autônoma em relação ao restante do sistema político e às pressões dos interesses estabelecidos na sociedade é vista por grande parte da literatura como fundamental para que os processos de reforma sejam bem sucedidos. Especialmente nas áreas em que os custos políticos das mudanças são elevados, a capacidade de insulamento do Executivo frente aos grupos interessados na manutenção do *status quo* é tida como crucial. Nestes casos, a figura do presidente da República, apoiado por suas equipes técnicas é decisiva, dependendo uma boa proposta de reforma de suas habilidades em dosar necessidades econômicas e sociais com possibilidades políticas (Haggard e Kauffman, 1995; Torres, 1994).

Na análise, por exemplo, da reforma tributária do governo FHC, Melo (2002) indica que embora a maioria do Congresso (95%) a considerasse “necessária” e “muito necessária“, esta reforma malogrou porque o Executivo federal mudou sua preferência inicial, passando em um segundo momento a trabalhar contra a reforma. Mostrando divergências de orientações entre as agências burocráticas governamentais, tais como o Ministério do Planejamento (IPEA), de onde partiu a proposta inicial do governo, e a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, que antecipou efeitos de perdas na arrecadação com as eventuais mudanças, e considerando ainda que parte da agenda reformista já havia sido alcançada através de legislação infra-constitucional (inclusive com medidas provisórias), Melo argumenta que o fracasso da reforma tributária do governo FHC se deveu às mudança de posição do executivo e a sua mobilização posterior contra a reforma, inclusive assegurando falta de quorum (p.115). O que foi claramente percebido pelos próprios congressistas, conforme dados de survey: 70% deles apontam que o principal obstáculo à reforma tributária foi o Executivo (Melo, op. cit.p.98;116 e117)

O peso dos atores burocráticos na área tributária, na visão de Melo, tem a ver com certas especificidades das decisões políticas nesta área, em contraste com as de outras áreas de políticas públicas. Enquanto os benefícios da política tributária são difusos, o ônus fiscal é normalmente concentrado e tende a adquirir maior visibilidade política do que os benefícios gerados. Outra especificidade da reforma tributária é que se trata de uma arena na qual predominam decisões de grande complexidade, cujas tecnicidades são acessíveis quase que

exclusivamente aos especialistas. Decorre daí que a invisibilidade dos benefícios e a tecnicidade das decisões tributárias conferem grande importância à “políticas das idéias”, ao papel desempenhado por ideologias econômicas e pelo consenso de especialistas. E conseqüentemente excluem os atores parlamentares e mesmo neutralizam as pressões de grupos de interesses filtradas pela arena congressual, como as propostas de reforma tributária apresentadas pela FIESP /CUT, como indicaremos mais adiante.

Também estudando os impasses da reforma tributária no governo FHC, Campos (2002) dá destaque aos conflitos entre o empresariado, de um lado, preocupado em reduzir a carga tributária e desonerar a produção e, de outro, a burocracia federal, receosa de ver reduzida sua participação no bolo orçamentário. Os conflitos entre estes interesses resultaram na paralisação do processo reformista que, segundo aquela autora, pode ser interpretada como expressão da força deste último ator político.

Por sua vez, ao reconstruir as discussões em torno da necessidade de uma profunda mudança do sistema previdenciário, Coelho (1999) igualmente dá atenção especial aos diferentes grupos no interior das agências governamentais. Analisando as divisões internas da burocracia em torno da disputa na definição do projeto de reforma da previdência, a autora distingue dois grupos internos à burocracia do Executivo:

a) de um lado, o grupo dos burocratas, defensores do sistema de repartição e ligados aos antigos “cardeais da previdência” (Hochmanm 199 ) cujas propostas mantêm o poder da burocracia previdenciária;

b) de outro, o grupo de orientação desenvolvimentista, originário do período pré-64, favorável à utilização do sistema previdenciário como sistema de política social mais abrangente e que teve seu último suspiro no governo Sarney e na Constituinte de 1988.

O primeiro (cujo principal líder era Reinhold Stephanes, ministro da Previdência no governo FHC) propôs reformas incrementais, unindo-se aos técnicos da área econômica, preocupados em garantir a prioridade do equilíbrio atuarial. Mesmo considerando forte o poder da burocracia, a autora mostra que as disputas internas permitiram ao presidente da República escolher o projeto que mais se adapte a suas preferências. Assim, a prioridade de Sarney ao resgate da dívida social o aproximou do grupo que defendia a previdência como política social mais abrangente, dando a este grande influência na Constituinte de 1988. Já no governo FHC a prioridade ao combate à inflação e aos ditames da globalização econômica fortaleceu os grupos técnicos da área econômica e a visão da sustentabilidade financeira do sistema que acabou prevalecendo nas propostas encaminhadas ao Congresso em 1995.

## 2.2. Governadores: atores relevantes na democratização e nas reformas

Os governadores dos estados exerceram também bastante influência no processo de reformas, ora assumindo posições de apoio às propostas do governo federal, como no caso da previdência, ora se opondo a elas, como no caso da tributária.

Como único trabalho que examina o papel dos governadores no sistema político brasileiro, Abrucio (1998) enfatiza a participação destes atores políticos no processo de redemocratização e nas reformas dos anos 90. Mostrando que eles tiveram atuação estratégica no restabelecimento de eleições diretas para governadores, em 1982, na campanha das Diretas e na eleição de Tancredo Neves, três episódios definidores do contexto político da redemocratização, o autor indaga-se sobre a natureza do poder dos governadores neste período. Como eles se fortaleceram, a ponto de serem identificados como “barões da federação”, ou seja, atores políticos com poder de contrapor-se ao “rei” – o presidente – e com grande domínio sobre as instituições e os grupos políticos no âmbito dos seus “feudos”? .

Abrucio trabalha com quatro hipóteses que explicam o fenômeno do fortalecimento dos governadores ao longo do processo de redemocratização. A primeira refere-se ao modo de transição política ocorrido no país. Ela foi caracterizada pela atuação regional dos atores políticos, por uma estrutura partidária frágil, com partidos com pouco nacionalizados. A ascensão dos atores regionais se deveu por dois fatores: porque a redemocratização começou por eleições estaduais, em 1982, e pelo fato de o regime militar não ter conseguido romper com um dos pilares do sistema político brasileiro: o suporte dos governos estaduais para a carreira da classe política. Desta forma, as lealdades estaduais marcaram em grande medida o comportamento congressual dos atores políticos.

A segunda hipótese do autor para o aumento de poder dos governadores é a crise do Estado Nacional-Desenvolvimentista e da aliança federativa que o sustentava. A crise do padrão de financiamento do Estado levou à perda de recursos por parte da União e ao jogo político federativo baseado em práticas predatórias, conforme exemplificam as relações financeiras entre os estados e o Governo Federal, como as inúmeras rolagens das dívidas estaduais e o uso de práticas “heterodoxas” na administração dos bancos estaduais.

A terceira hipótese refere-se à formação do federalismo estadualista. O fortalecimento dos governadores teve como um dos impulsos fundamentais o enfraquecimento da União no pacto federativo. Enquanto o governo federal foi perdendo recursos e poder político ao longo da década de 80, os governos estaduais foram ganhando. Os governadores se fortaleceram

sem formar coalizões hegemônicas de poder no plano nacional, ao contrário, se uniram para defender conquistas obtidas, estabelecendo coalizões de veto às mudanças propostas pelo Governo Federal, durante os mandatos de José Sarney, Fernando Collor de Mello e durante quase todo o período do governo Itamar Franco.

Se o federalismo estadualista explica em grande medida o poder dos governadores no plano nacional, um sistema político ultrapresidencialista explica a força dos chefes dos Executivos estaduais no âmbito interno dos estados. Este sistema tinha três características básicas: o controle pelo Executivo estadual do processo decisório; a ausência de mecanismos efetivos checks and balances entre governadores e poder legislativo estadual; ausência de dispersão de poder que acontecia no nível federal, entre presidente e ministros. A dinâmica ultrapresidencialista segundo a qual a política dos estados girava em torno do governador, tornava o chefe do Executivo estadual um ator político muito forte diante da classe política local.

Em suma, a combinação entre federalismo estadualista e ultrapresidencialismo estadual propiciou o fortalecimento dos governadores na redemocratização. No entanto, na década de 90, após a implementação do Plano Real, começou a ocorrer um fortalecimento da União no plano intergovernamental, colocando em xeque o federalismo estadualista. Ou seja, não se pode perder de vista que este poder sofre hoje grandes limitações na medida em que fontes importantes de financiamento foram cortadas com a privatização dos bancos estaduais e as novas regras que orientam os gastos públicos, fazendo que os governadores tenham que ajustar suas contas públicas, como no caso de São Paulo e Minas Gerais apresentados também neste relatório.

Todavia, como veremos na análise mais específica das reformas da Previdência e Tributária os governadores constituem atores decisivos, ora atuando em apoio ao Executivo federal, como no caso da reforma da previdência, ora constituindo ponto de veto e pressão, como na reforma tributária.

### 2.3. O Congresso e as reformas

Na medida em que as reformas de Estado implicam emendas constitucionais e leis complementares para sua regulamentação, o Congresso é arena crucial em que as propostas elaboradas pelo executivo sofrem mudanças mais ou menos importantes. Assim, mesmo considerando outras dimensões, os estudos sobre as reformas centram-se em grande parte não

só no exame das regras que presidem o processo legislativo e as relações entre o executivo e legislativo e em seus impactos sobre as estratégias dos diversos atores envolvidos, mas também nos interesses societários filtrados na arena parlamentar.

Assim, analisando a derrota do governo FHC no caso da reforma da previdência que resultou apenas em ajustes no sistema, Melo (2002) indica que não só erros estratégicos por parte do governo na condução do processo<sup>1</sup> mas o caráter específico da matéria, que envolvia perdas concentrados para grupos organizados e benefícios difusos, determinou forte resistência no Congresso. Em vários momentos da tramitação da reforma, houve dissidência na base governista, quando os membros dos partidos governistas votaram contra os encaminhamentos das lideranças, orientando-se pelas pressões dos grupos perdedores com a reforma, especialmente os servidores públicos, os aposentados e pensionistas (pg.126). Na verdade, como se indicará a seguir, as centrais sindicais tiveram papel ativa na reforma da previdência social.

Estudando o processo de privatização das empresas estatais desenvolvido pelo governo FHC, Almeida & Moya (1997) também considera que, embora a iniciativa e a concepção inicial do projeto tenham se originado no Executivo federal, o Congresso exerceu influência em seu desenho e na fisionomia que o processo acabou assumindo. A relativa facilidade com que estas reformas foram aprovadas pode ser explicada pela majoritária adesão dos congressistas a esta agenda, conforme dados de surveys e entrevistas com lideranças de vários partidos.

Em suma, no caso das mudanças na ordem econômica, se o Congresso não impediu a reforma patrimonial do setor público - aprovando por voto de liderança a maior parte da legislação e no caso de votação nominal, por larga maioria - o papel do legislativo não foi irrelevante. Três dispositivos legais são particularmente expressivos da ação congressual, resultando de longa tramitação e recebendo emendas significativas extensamente negociadas entre Executivo e Legislativo: a lei 8.630 que define os parâmetros para a administração dos portos brasileiros; a lei 8.987 que regulamenta a concessão dos serviços públicos para a iniciativa privada e a lei 8.031 que estabelece as normas do Programa Nacional de Desestatização (PND). Segundo ainda Almeida, mesmo que o poder de veto do Executivo tenha excluído o Congresso da decisão sobre empresas públicas incluídas no PND e

---

<sup>1</sup> Segundo analistas, um erro estratégico do governo que ajuda explicar sua derrota foi o encaminhamento em uma só proposta de emenda constitucional (PEC no.3) das reformas do sistema INSS, dos servidores públicos e dos fundos de pensão, permitindo a formação de uma ampla coalizão contra a reforma, aglutinando os interesses dos perdedores (Melo, op.ci.p.147)

reafirmado o comando do Executivo na implementação das privatizações, “o legislativo tratou de limitar a participação estrangeira na privatização; democratizar a composição da comissão diretora do PND por meio da inclusão de representantes dos trabalhadores; tornar mais visível à opinião pública o processo de venda das estatais e finalmente assegurar a continuidade da participação do congresso na definição das empresas privatizáveis” (p.130). Portanto, conclui a autora, as reformas econômicas que levaram à privatização das empresas estatais no governo FHC foram processos altamente negociados, contando com apoio decisivo do Congresso. Como a arena que restou à oposição foi o Judiciário, analisaremos a seguir como a literatura estuda este processo.

#### 2.4. Judiciário e reformas no Brasil recente

Em trabalho que examina de forma específica o papel do judiciário no processo de reformas econômicas iniciado no governo FHC, Taylor (2005) afirma que este ator teve participação central, com influência na efetivação das reformas necessárias para garantir a estabilidade econômica.

O autor desenvolve dois argumentos interrelacionados. Primeiro, a estrutura institucional do judiciário brasileiro tem uma forte influência na distribuição de poder entre grupos da sociedade, favorecendo alguns, em especial, os grupos organizados e corporativistas, mais do que cidadãos comuns. Além disso, com o alto grau de autonomia dos juizes e a falta de mecanismos de vinculação de decisões judiciais, aqueles grupos com acesso direto ao Supremo Tribunal Federal tiveram maior possibilidade de se inserir nos debates sobre a política econômica nos tribunais.

Segundo, como as reformas efetuadas no governo FHC implicaram perdas para grupos poderosos, elas foram contestadas judicialmente justamente por grupos com forte influência e bom acesso ao judiciário, especialmente no STF. Não foi por acaso então que o judiciário se tornou arena privilegiada para o questionamento das principais reformas econômicas implementadas neste período, para surpresa dos mercados financeiros (e até de cientistas políticos) diz aquele autor. Em suma, a atuação do judiciário como instância de veto, no qual certos atores políticos tiveram possibilidade de atuar como *veto player* certamente influenciou o percurso da luta pela estabilidade monetária e as reformas no Brasil recente.

### 2.5. Empresariado e sindicatos nos processos de reformas

Olhando para a atuação do empresariado nos tempos mais recentes de reformas, pode-se indicar o estudo já citado de Campos (2002) que o aponta como ator privilegiado, junto com o Executivo Federal nas mudanças tributárias do governo FHC. Segundo esta autora, estruturou-se neste processo reformista um panorama de dicotomia inconciliável de interesses, na medida em que o primeiro empunhava a bandeira da arrecadação, e o segundo, a bandeira da produção, em um contexto de estabilização econômica com base em altas taxas de juros e em um regime cambial semi-fixo e sobrevalorizado.

Ao tentar explicar as razões dos impasses da reforma tributária no governo FHC, a autora discute o papel dos atores políticos. Segundo ela, três hipóteses podem ser levantadas. Em primeiro lugar, não havia cooperação entre o empresariado industrial e o Executivo Federal no que tange à racionalização do sistema tributário. Este aspecto é enfatizado porque nem a desoneração das exportações, importante ponto de convergência de interesses entre o empresariado e o governo, era isenta de conflito entre os atores. Em segundo lugar, embora o governo tenha enviado sua proposta de reforma ao Congresso nunca houve um interesse real por parte do governo de incluí-la na agenda política do Presidente FHC. Na medida em que a opinião pública não percebia a reforma como um “ganho”, tal qual a estabilidade econômica, a escolha política do governo foi postergá-la e proteger o projeto da estabilidade.

Em terceiro lugar, a autora afirma que o substitutivo apresentado pelo relator da CESP, em 1999, foi produto de uma costura política mais próxima de um consenso entre os diferenciados interesses dos atores envolvidos, da esfera federal, estadual e elite econômica, mas sucumbiu diante de uma burocracia federal irredutível. A mudança no contexto mudou as preferências da burocracia. Em 1999, ocorreu a maxidesvalorização do real e o início de um período de fragilidade econômica e política. A popularidade do presidente caiu significativamente, comparada ao segundo mandato, e o governo passou a vetar mudanças que implicassem aumento desnecessário de riscos no duplo campo da economia e da política (pg. 02).

Também Melo (2002) indica a participação importante de atores societários no processo de reforma tributária do governo FHC. Além dos grupos de interesse privados envolvidos no debate sobre legislação do imposto de renda, buscando garantir isenções, incentivos e benesses diversas através do regime tributário, destaca-se a proposta FIESP/CUT que, dentre as que se originaram fora da arena parlamentar foi a que teve maior repercussão.

Ela era composta da junção de propostas de duas entidades empresariais (FIESP e PNBE), três centrais sindicais (CUT, CGT e Força Sindical) e entidades industriais ligadas aos empregadores (CNI, SINPI, ACORDE, ABIMAQ, IEDI, etc.). Segundo Melo, representando a articulação do mundo do trabalho organizado face ao profundo processo de reestruturação econômica em curso, esta proposta visava redução de impostos para permitir a competitividade da produção no país e assim, garantir, a retomada do desenvolvimento econômico e o nível de emprego.

Mesmo articulando sindicatos patronais e operários, ela não chegou a produzir grandes avanços no processo em tramitação da reforma tributária no Congresso, o qual, dadas a complexidade técnica da matéria e a alta centralidade da matéria na agenda pública “se tornou um quase monopólio legislativo de um conjunto de especialistas em finanças públicas”(Melo, op.cit.pg.101).

### **3. As coalizões reformistas**

Invertendo o modo de análise da literatura tradicional, a qual decorre do plano de reformas a conformação da coalizão e a união dos interesses, Palermo(1998) postula que a coalizão política estrutura a agenda reformista. A coalizão não apenas faz a conexão entre plano e interesses, mas também tem capacidade de estruturar interesses, definir o perfil do processo reformista e seus resultados. Para superar a visão linear de certa literatura que reserva papel residual à política na medida em que vê a coalizão como o resultado da elaboração do plano e da organização dos interesses, Palermo argumenta, que a coalizão surge antes do plano, sendo ela que possibilita a elaboração do plano de reformas.

Analisando os governos democráticos no Brasil (Sarney) e na Argentina (Alfonsín) caracterizados pela grande dificuldade de organizar uma coalizão para formular uma política econômica que envolvia risco de quebras traumáticas ou desestabilizações, aquele autor indica que a principal característica da coalizão é “unir os contrários”. Na ausência desta configuração, as dificuldades são contornadas com o decisionismo e o tecnocratismo dos planos. Por esta razão as reformas econômicas nestes dois países foram tentativas limitadas, ensaios parciais, à margem, desprovidos de densidade política.

Comparando ainda os processos reformistas no Brasil e na Argentina, Palermo observa que eles se diferenciam quanto a sua estratégia e quanto à adoção de um paradigma teórico: no Brasil, a reforma foi gradual e não condicionada por nenhum blueprint, enquanto na Argentina a reforma foi feita com estratégia de blitzkrieg e conforme paradigma do Consenso

de Washington. Mas a diferença mais importante está na dinâmica política: fuga para frente na Argentina, e preservação de interesses no Brasil<sup>2</sup>. A estratégia de fuga foi adotada na Argentina porque lá surgiu uma consciência de fracasso geral nas políticas públicas, enquanto no Brasil existia uma memória de sucesso relativo (o milagre econômico). Sobre a preservação de interesses, Palermo destaca o papel da aliança entre agências públicas desenvolvimentistas de financiamento e o setor industrial no Brasil (a aliança financeira, como entre instituições que favorecem a ortodoxia e suas bases de apoio social potenciais, como os banqueiros, que eram relativamente débeis no Brasil, ao contrário da Argentina). Ou seja, o tipo de aliança e de coalizão entre Estado e atores sociais determinou, no Brasil, não o surgimento de idéias reformistas ortodoxas, do blueprint do Consenso de Washington, mas sim de um amálgama teórico, vago o suficiente para acomodar-se a diferentes obstáculos estruturais e institucionais.

O que diferencia o período imediatamente posterior à democratização (governos Sarney e Alfonsín) e o período em que se formam as agendas reformistas (1989 na Argentina e 1995 no Brasil) é a possibilidade de construção política de coalizões reformistas. Essas coalizões são heterogêneas e frágeis, mas foram o veículo de um conjunto de grandes transformações.

Na Argentina de 1989, havia um campo empresarial dominante, os financistas, que permitiram a adoção de um paradigma de política pública (política ortodoxa) e o campo popular estava esmagado pelos efeitos desagregadores da hiperinflação. A capacidade de veto ou de bloqueio estava desgastada o suficiente para permitir a adoção da estratégia de blitzkrieg.

No Brasil de 1995, muito diferentemente, ainda havia a ambigüidade entre futuro e passado, expressa tanto na indecisão do empresariado entre a continuidade da política de fomento industrial e liberalização da economia, quanto na aliança entre a elite modernizadora (PSDB) e a elite retrógrada (PFL). A conjuntura (vazio político no governo de Itamar) permitiu a aliança entre as principais forças: elite modernizante, máquinas políticas clientelistas e respaldo popular (este devido ao sucesso do Plano Real ainda no governo Itamar). Essa atividade de estabelecer vínculos de sentido entre a estabilidade política e o programa de reformas é essencialmente política, e nada tecnocrática.

---

<sup>2</sup> Essa diferença entre dinâmica de fuga e dinâmica de preservação de interesse permite explicitar diferenças na gestão macroeconômica. O Plano de Conversibilidade fixou o câmbio através de lei, enquanto o Plano Real manteve a liberdade do governo sobre a definição do tipo de controle de câmbio.

Dinâmicas de reforma diferentes: de fuga na Argentina, e de reestruturação defensiva no Brasil (o argumento pró reforma no Brasil se baseava na prudência e no gradualismo: se a globalização é inevitável, é melhor se acomodar ativamente do que resistir teimosamente; ou seja, está fora de questão mudar tudo radicalmente).

No Brasil, como não há forte coesão entre as elites políticas, econômicas e governamentais, as diferenças internas se registraram constantemente no plano das reformas, mas sem significar um bloqueio das mesmas. As alianças se estruturam com centro nas lideranças pessoais (p.155). Por isso, foi importante para Menem e FHC conseguir a reeleição, mesmo ao custo político do casuísmo da alteração da regra.

### **Conclusão: esboço provisório do modelo teórico**

Tendo como base os paradigmas teóricos referentes à reforma do Estado e à análise da literatura sobre o caso brasileiro, tomamos como base para os estudos empíricos o modelo desenvolvido por Couto e Abrucio (2003). O Quadro abaixo sintetiza as principais variáveis que serão levadas em conta em nosso trabalho:

**Quadro 1**  
**Elementos do Jogo Político**

	<b>Elementos Constitutivos</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Efeitos</b>	<b>Configuração</b>
<b>Agendas</b>	Preferências, idéias, interesses	Políticas públicas, conformação institucional, obtenção de recursos	Modula (altera ou preserva) a distribuição de recursos e o arcabouço institucional	Plataformas governamentais, projetos políticos
<b>Recursos</b>	Poder político, poder econômico	Incremento ou preservação, meio para consecução da agenda	Definição das preferências e da posição relativa dos atores	Cargos, dinheiro, representatividade e, prestígio, influência
<b>Instituições</b>	Regras formais e informais	Regulação do uso dos recursos, ordenamento do jogo	Conformação das condições do jogo, fixação de limites e possibilidades	Leis, estruturas organizacionais, regras morais
<b>Atores</b>	Agendas, recursos, identidade	Consecução das agendas	Conformação do cenário estratégico	Coalizões, conflitos, alianças, acordos, oposição

COUTO & ABRUCIO, 2003: 272.

Adotamos estas variáveis como as orientadoras do trabalho empírico. Primeiramente, elas trazem vantagens frente ao institucionalismo mais estreito, que não capta o papel mais ativo e dinâmico dos atores. Além disso, esta perspectiva avança em relação às abordagens centradas nos agentes, por meio da análise da relação entre agendas e instituições, as primeiras tomadas como idéias que conformam uma trajetória de políticas públicas, com impacto de path dependence sobre as escolhas institucionais. Por fim, ao centrar o foco no problema da constituição de coalizões, nos termos da advocacy coalition, procura-se conciliar o entendimento da variável estratégica da ação – comportamento referenciado à postura dos outros e restringido por recursos e normas institucionais – com a percepção do aprendizado frente às políticas de reforma do Estado.

Trata-se ainda de um primeiro esboço teórico que será testado nos estudos empíricos. A partir das análises efetuadas, pretendemos na próxima fase do trabalho, aperfeiçoar substancialmente o modelo e, assim, torná-lo um instrumento heurístico com maior capacidade explicativa da relação entre o sistema político e os processos de reforma do Estado.

### **Referências Bibliográficas:**

ABRUCIO, F. L. (1998). *Os barões da federação*. Editora Hucitec, São Paulo

ALMEIDA, M. H. T. & MOYA, M. (1997). “A Reforma Negociada: O congresso e a política de privatização” In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)* volume 12(34), junho, pp119-132

ALMEIDA, M., H. T. (2001). “Privatização das Telecomunicações” In: *Revista de Economia Política*, vol. 21(82), abril-junho, pp.43-61

CAIDEN, G. (1991). *Administrative reform comes of age*. Walter de Gruyter. Berlin/New York.

CAMPOS, I. W. (2002) *O Impasse da reforma tributária na era FHC. Tecocracia versus elite industrial: o triunfo da arrecadação sobre a produção*. Tese de Doutorado apresentada na FFLCH da Universidade de São Paulo( mimeog..)

COELHO, V. S. (1999).” A reforma da Previdência e o jogo político no interior do Executivo”. *Novos Estudos CEBRAP* (55).

COUTO, C. & ABRUCIO, F. L.(2003). “O segundo governo FHC: coalizões, agenda e instituições” In: *Tempo Social*, volume 15, no. 2, novembro

DINIZ, E. (1997). “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90”. In: Diniz e Azevedo(orgs.) *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Editora UNB/ENAP.

FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F.(1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Editora FGV, Rio

HAGGARD & KAUFAMAN,(1995). *The political economy of democratic transitions*. N. Jersey, Princeton University Press

KUTTNER, R. (1998 ).*Everything for Sale: the virtues and limits of markets*. N. York, Knopf.

LAMOUNIER, Bolívar (1994). “Brazil: toward Parliamentarism?, in J.J. Linz e A. Valenzuela (comps.), **The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin América**. Baltimore, The Johns Hopkins University.

LOUREIRO, M. R. E ABRUCIO, F. (1999), “Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, outubro, pp. 69-89.

MAINWARING, S. (1993), “Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil”. Lua Nova. *Revista de Cultura e Política*, São Paulo, 28/29.

MELO, M.A. (2002). *Reformas constitucionais no Brasil. Instituições políticas e processo decisório*. Editora Revan, Rio

NORTH, D. (1981). *Structure and change in economic history*. Norton & Company. New York & London

NUNES, E. (1997). *A gramática política brasileira*. Editora Zahar/ENAP

NUMBERG, B.(!998). *Gerência de Recursos Humanos no setor público*. ENAP, Brasília.

OSBORNE, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. N. York. Plume

PALERMO, V.(1998). Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil, de Vicente Palermo, *Lua Nova* n.45

PALERMO, V. (2000), “Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão do governo”. *Dados*, 43 (3): 521-558.

PRZERWORSKI, Adam (1998) Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In BRESSER PEREIRA, Luiz C. & SPINK, Peter (orgs) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Ed. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.

PRUD’HOMME, Rémy (1995) “The Dangers of Decentralization”, **World Bank Research Observer**, 10 (2).

SABETIER & JENKINS-SMITH(1993).*Policy change and learning. An advocacy coalition approach*. Westview Press. Boulder

STEPAN, Alfred (1999). “Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que restringem ou ampliam o Poder do Demos”. **Dados**, vol 42, n2.

TAYLOR, M.(2005).”Courts, policy contestation and the legitimacy of economic performance under Cardoso” In: Sola & Whitehead(eds). *Statecraft monetary authority* Oxford Univrsity Press(forthcoming).

TORRE, J.C. (1994). En torno a los condicionantes de las reformas económicas (manuscrito)

## **PAPER II – TRAJETÓRIA DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL: CONDICIONANTES DO SUCESSO DO GOVERNO LULA**

Cecília Olivieri

Neste trabalho pretendemos analisar a trajetória da reforma da Previdência no governo Lula, confrontando-a com a do governo FHC e dialogando com a literatura que tenta explicar os determinantes deste processo.

Argumentamos aqui que os fatores micro-institucionais, como as regras de procedimentos legislativos, ressaltados pela literatura, não são suficientes para explicar a aprovação da reforma em 2003. É necessário compreender como a trajetória do processo reformista, iniciada desde antes do governo FHC, afetou, de forma importante, as posições e estratégias dos atores e como estes atuaram sobre as conjunturas específicas. Com isso, pretendemos introduzir na análise a dimensão histórica, incorporando os conceitos de path dependence, incrementalismo e de conjunturas críticas.

### **Breve balanço da literatura sobre reforma da Previdência no Brasil**

Os principais trabalhos sobre a reforma previdenciária têm dado ênfase aos aspectos institucionais como fatores explicativos. Para Marcus Melo (2002, do livro *O Estado numa era de reformas*), a natureza da reforma, a estrutura do sistema previdenciário nacional e a estratégia de invisibilidade adotada pelos políticos explicam as dificuldades e a incompletude da reforma do primeiro governo FHC. Para Carlos Melo e Fátima Anastasia (2004), que compararam as reformas de FHC e de Lula, a mudança da posição institucional – de oposição para situação, e vice-versa - entre PT e PSDB determinou a possibilidade de o PT promover uma reforma contra a qual havia lutado nos anos anteriores e de, inclusive, obter maior sucesso que FHC na tramitação e no resultado final. São poucos os trabalhos que dão ênfase para os atores envolvidos no processo de reforma ou que levam em consideração sua longa trajetória, iniciada antes da Constituição de 1988. Analisando a relação entre burocracia e presidência da República, Vera Coelho (1999) fornece uma visão mais ampla do processo de reforma ao resgatar os debates da década de 80, e revela as disputas intra-burocráticas e seus reflexos na definição do sistema previdenciário na nova Constituição e nas propostas de

reforma do início da década de 1990. Em outro trabalho em que analisa as reformas constitucionais, Marcus Melo (2002a, o livro *Reformas Constitucionais no Brasil*) faz uma breve menção ao papel dos técnicos da burocracia e suas associações na definição do projeto de reforma da previdência, mas essa variável não compõe a explicação do resultado final.

Para Melo (2002), a natureza da reforma e a estrutura do sistema previdenciário brasileiro tiveram como efeito promover o fortalecimento dos opositores à reforma proposta por FHC em 1995, dificultando sua aprovação. A dificuldade política intrínseca de restringir programas sociais, especialmente no caso de um sistema maduro e cuja legitimidade política e social não era profundamente contestada, e a elaboração de um projeto amplo, que previa alterações nos regimes público e privados de aposentadoria, catalisaram uma oposição de grande espectro. A formação de uma coalizão de apoio à reforma foi muito difícil, acarretando grandes derrotas nas votações e o fracasso em alterar as bases do sistema público de aposentadoria, como integralidade da aposentadoria e a contribuição dos inativos.

A estratégia da invisibilidade foi o fator que garantiu ao governo FHC suas maiores vitórias. Através dessa estratégia, os políticos dissimularam suas responsabilidades, atribuindo as mudanças a outros atores e descaracterizando escolhas políticas como decisões técnicas. O autor recorre a essa idéia como o complemento analítico necessário ao argumento inicial da impossibilidade de reformas com custos concentrados. Para não invalidar a premissa de que reformas da previdência não ocorreriam por causa dos elevados custos políticos de restringir programas sociais, o autor explica que a reforma, de fato, ocorreu, mas isso só foi possível graças à capacidade dos políticos de não assumir a responsabilidade pelas mudanças.

Comparando as reformas previdenciárias de FHC e de Lula, Melo e Anastásia (2004) fundamentam sua argumentação na mudança da posição institucional dos atores. A troca de lugares entre situação e posição na eleição presidencial de 2002 alterou as preferências e as estratégias dos principais atores, e essa mudança favoreceu o desempenho de Lula em comparação ao de FHC nessa reforma específica. A preferência do PT foi profundamente alterada, e o partido passou de opositor a propositor da reforma da previdência. A ocupação da posição de governo (e a fruição dos recursos institucionais de concentração de poder) e outras alterações contextuais teriam permitido ao PT aprovar sua proposta com maior facilidade que FHC. O PSDB, ao passar para a oposição, não pôde adotar a mesma estratégia do PT de opor-se sistematicamente ao governo. Essa estratégia não estava disponível aos tucanos, pois soaria muito estranho aos eleitores o PSDB mudar tão radicalmente de opinião sobre um tema que defendera de forma tão arraigada quando no governo.

Para Melo e Anastasia, o que explica o sucesso de Lula em aprovar as mudanças que o governo anterior não conseguiu foi o fato de o PT dispor dos instrumentos institucionais de imposição de disciplina aos membros da coalizão e algumas mudanças contextuais, como o apoio do PSDB e dos governadores à reforma de Lula, a alteração das regras sobre DVS (Destques para Votação em Separado) que reduziu a possibilidade de a oposição usar esse instrumento para dificultar as votações, e uma agenda menos carregada devido à aprovação de várias reformas no governo anterior.

Do nosso ponto de vista, a diferença na posição ocupada pelos atores não altera suas preferências, como afirmam Melo e Anastasia, mas apenas suas estratégias. O que explica a mudança na posição é um conjunto mais amplo de fatores, entre os quais tem grande peso, no caso da reforma da previdência, a consolidação política da idéia de reformas nos últimos vinte anos. A posição do PT em relação à reforma da previdência não se alterou na eleição de 2002, no momento em que Lula e o PT decidiram adotar um discurso favorável às reformas e à manutenção da política econômica na campanha eleitoral. Essa mudança ocorreu de forma paulatina, ao longo do processo de consolidação da agenda reformista no país. Apenas a estratégia de Lula e do PT mudou de um dia para o outro, em conseqüência da posição diferente que passou a ocupar em 2003.

Os trabalhos de Marcus Melo e de Melo e Anastasia assumem as escolhas dos atores como dadas *a priori*. A sociedade sempre prefere mais política social, e por isso sempre vai se opor a propostas de reforma, e os políticos preferem manter o *status quo*, devido aos custos de assumir a responsabilidade por mudanças impopulares. Essa visão desconsidera a análise da história e a trajetória de alteração das preferências reais dos atores. Nesse sentido, não se pode afirmar, como estes autores fazem, que foi apenas a alteração da posição institucional que fez o PT mudar sua opinião sobre a necessidade da reforma. Outros fatores devem ser levados em consideração, como a longa trajetória da agenda reformista no Brasil, a elaboração de diagnósticos mais precisos sobre a gravidade da crise previdenciária, a conscientização dos atores sociais sobre a crise e a necessidade de reforma, as circunstâncias políticas e econômicas em que o PT assumiu a presidência em 2003.

Não foi só o PT que mudou sua posição em relação à reforma da previdência. Políticos de outros partidos, entidades da sociedade civil organizada e a opinião pública passaram a apoiar a agenda reformista, e um dos indicadores dessa alteração foi a reeleição de FHC. Mas a adoção da agenda reformista nos anos 90 não foi fruto da chegada ao poder de mentes esclarecidas. Ela foi, em boa parte, resultado de debates públicos e intra-burocráticos que já

ocorriam desde o início da década de 80. Analisando os antecedentes da reforma da previdência, Coelho (1999) mostra que os técnicos do Ministério do Planejamento alertavam para problemas futuros de caixa já no início dos anos 80, e que as modificações da Constituição de 1988 no sistema de seguridade, como o estabelecimento do salário mínimo como piso dos benefícios, só foram regulamentadas na década de 1990, por causa de conflitos entre a burocracia previdenciária e o Congresso.

A análise institucional também não mostra como os atores alteram sua estratégia em função das circunstâncias e das suas próprias histórias. Atores com histórias e preferências diferentes não reagem da mesma forma a alterações das circunstâncias ou das regras institucionais. Se não fosse assim, como explicar as enormes divergências internas ao PT para aprovar as reformas, em especial a reforma da previdência? Nenhum outro partido tem parlamentares com trajetórias pessoais e carreiras políticas tão profundamente associadas ao movimento sindical, tanto no setor privado quanto no público. Essa peculiaridade dos parlamentares petistas em relação aos demais partidos impediu que o partido adotasse a nova posição do governo perante as reformas de forma inequívoca e tão unido e disciplinado quanto na época da oposição.

O trabalho de Coelho (1999) mostra a importância de compreender a história das instituições e suas clivagens internas. Analisando os conflitos intra-burocráticos na definição dos projetos de reforma previdenciária, a autora mostra como dois grupos internos à burocracia do Executivo lutaram durante as duas últimas décadas para estabelecer os contornos do sistema público previdenciário. Um dos grupos, que defende o sistema de repartição e propõe reformas incrementais, é oriundo da tradição dos “cardeais da previdência”, a burocracia previdenciária constituída na década de 20 e que construiu a previdência pública brasileira. Ele defende o sistema público de repartição e procura manter o poder da burocracia previdenciária sobre o sistema. Este grupo se uniu aos técnicos da área econômica, comungando a defesa da prioridade do equilíbrio atuarial do sistema. O outro grupo descende dos técnicos desenvolvimentistas pré-64 e defende a utilização do sistema previdenciário como sistema de política social mais abrangente, abrangendo atuação na área da assistência social.

Essa divisão interna enfraqueceu a burocracia previdenciária, permitindo aos presidentes da República manipular as disputas intra-burocráticas de forma a escolher o projeto que mais se adaptasse às suas preferências. O poder relativo dessas parcelas da burocracia variou, portanto, conforme o apoio político do Presidente. A prioridade de Sarney

ao resgate da dívida social o aproximou do grupo que defendia a previdência como política social mais abrangente, o que permitiu a grande influência desse grupo na constituinte de 1988. Nos governos seguintes, a prioridade à integração econômica internacional e ao combate à inflação fortaleceu os grupos técnicos da área econômica, fazendo prevalecer uma visão sobre a prioridade da sustentabilidade financeira do sistema.

Este trabalho de Vera Coelho resgata a importância da compreensão da trajetória das instituições e dos atores para compreender a evolução dos projetos de reforma. As reformas não surgem do nada nem evoluem em um vácuo social. A trajetória da reforma da previdência no Brasil restringia os caminhos possíveis, tanto para Lula quanto para FHC.

Uma análise comparativa entre as reformas aprovadas nos governos FHC e Lula deve considerar não apenas a mudança na posição dos atores ocorrida com a eleição de Lula, mas também o conteúdo da reforma, seu histórico (*path dependence*), o calendário eleitoral e a estratégia dos atores. A comparação entre as reformas previdenciárias de FHC e Lula mostra, em primeiro lugar, a força com que opções políticas anteriores restringiram o leque de opções dos governos futuros. A análise comparativa também permite avaliar, dentro do espaço de manobra que resta aos atores, como foram desenvolvidas as estratégias e como os atores manipularam as instituições políticas e a conjuntura de forma favorável a seus projetos. A seção seguinte veremos como os antecedentes da reforma restringiram sua trajetória nos dois últimos governos.

### **Antecedentes do processo de reforma da Previdência: o fim do processo inflacionário e a percepção mais clara da crise**

O sistema previdenciário brasileiro é um dos mais antigos da América Latina, e já passou por várias reformas ao longo de seus mais de 80 anos de existência. O primeiro programa público de pensão foi iniciado em 1923, com o modelo de contribuições tripartites (pagas pelos trabalhadores, pelos empregadores e pelo governo) e com o sistema de repartição ou *pay-as-you-go* (como ainda é hoje). Nas primeiras décadas, a proteção da previdência no Brasil se estendia a poucas categorias de trabalhadores, em especial às categorias relacionadas aos setores mais dinâmicos da economia na época (os setores exportadores), como os ferroviários e os portuários. Apenas na década de 70 a proteção social da aposentadoria deixou de ser um instrumento de controle corporativo do governo sobre os trabalhadores e se tornou um direito inerente à cidadania. Todos os trabalhadores formais urbanos e os servidores públicos foram integrados ao sistema público de previdência. A inclusão dos

trabalhadores rurais começou na década de 70 e foi consolidada na Constituição de 1988 (Hochman e Williamson, 1995).

As propostas de reforma da década de 90 não configuram, portanto, a primeira tentativa de reformar a previdência pública no Brasil. Muitas mudanças foram realizadas desde a sua criação. Nas décadas de 30 e 40 as reformas tinham o objetivo de expandir a cobertura do sistema, incorporando novas categorias trabalhistas, de acordo com a tendência mundial de consolidação do Estado de Bem-Estar Social. O crescimento econômico e a alta proporção de trabalhadores ativos em relação aos inativos garantiram a sustentação econômica do sistema e sua expansão nestas primeiras décadas.

O período seguinte, nas décadas de 60 e 70, foi marcado pelas primeiras iniciativas de reformas para tentar resolver problemas administrativos e financeiros que o sistema começava a apresentar. Em 1967 o sistema foi centralizado, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, com o objetivo de aumentar o controle federal sobre os gastos e sobre as regras previdenciárias. Muitos institutos de previdência eram estaduais e seguiam regras próprias. Também foram realizadas mudanças para equilibrar as finanças da previdência, que já apresentavam um quadro de deterioração por causa do envelhecimento da população e do final do “milagre econômico”.

O quadro atual de crise da previdência brasileira remonta às décadas de 70 e 80, e tem origem em aspectos internos e externos ao sistema, como o aumento da expectativa de vida da população, a redução dos contribuintes devido à informalização da economia e à estagnação econômica, e ainda a utilização das receitas previdenciárias para outros fins.

Apesar da realização de diagnósticos sobre as dificuldades de sustentação do sistema previdenciário na década de 80, a percepção da crise pelos atores políticos e sociais e sua incorporação na agenda política é bem mais recente. Somente na década de 90 esse tema entrou na agenda política e foram apresentadas e discutidas novas reformas.

As reformas apontadas como necessárias pelos técnicos a partir dos anos 80 não foram retardadas apenas por falta de visão dos políticos e pelos interesses de grupos beneficiários (e potenciais perdedores em uma reforma), mas, principalmente, pela dificuldade política de refazer o pacto social em torno da previdência. A percepção e a aceitação de que o Estado não podia mais arcar com o volume de gastos e de que seria preciso redistribuir os ônus e os benefícios foi construída paulatinamente. Essa foi a parte mais difícil da reforma: reconstruir o acordo social entre governo e sociedade sobre um novo modelo de financiamento e de distribuição dos recursos da previdência.

A Constituição de 1988 teve papel importante na definição das reformas da década seguinte. Em um primeiro momento, a idéia da Constituição Federal como um avanço na garantia dos direitos sociais (a constituição-cidadã) gerou um clima que amorteceu os prognósticos negativos e reforçou a posição dos grupos sociais e políticos que defendiam a manutenção e a viabilidade do atual sistema. Por outro lado, a Constituição acelerou, concretamente, a crise econômica da previdência, ao estabelecer o salário mínimo como indexador das aposentadorias e pensões e ao incluir os funcionários não estáveis no quadro de servidores com direito à aposentadoria integral. A ausência de indexação permitia aos técnicos da previdência manter o equilíbrio entre receitas e despesas através da desvalorização do valor real dos benefícios. Acelerando a degradação das contas da previdência, a Constituição reforçou os diagnósticos negativos e a construção política da crise da previdência como um problema grave e urgente.

A estabilização econômica alcançada a partir de 1994 também facilitou o encaminhamento político do tema da reforma. O controle da inflação esgotou o recurso às receitas inflacionárias que, até então, permitiam aos governos federal e estaduais amenizar os efeitos do crescimento das despesas públicas, especialmente dos gastos com as aposentadorias. O fim da inflação desnudou a gravidade do déficit público e impôs a busca por soluções não mais apenas paliativas.

Ao mesmo tempo em que aumentava a consciência sobre a gravidade da crise nos gastos públicos e impunha a adoção de medidas concretas de reordenação das finanças, o controle da inflação abriu espaço na agenda pública para a discussão de reformas mais profundas, e não apenas na área previdenciária. Boa parte das energias dos governos da Nova República haviam sido concentradas em políticas de estabilização econômica. Entre 1985 e 1994 os planos e “pacotes” econômicos mobilizaram o país. O sucesso do Plano Real retirou da agenda pública o tema do combate à inflação, cedendo espaço para a discussão sobre as reformas estruturais.

Mas esses fatores internos, como crise econômica, alteração da estrutura etária da população e condições políticas de implementação das reformas, não são os únicos que determinaram o curso recente das reformas. As reformas previdenciárias da década de 90 fazem parte de um conjunto maior de mudanças, que também foram realizadas em muitos países latino-americanos. Essas reformas estruturais, como a privatização e a abertura comercial e financeira, e as reformas do aparato administrativo consistiram, na maioria dos casos, respostas às crises econômicas e às pressões internacionais dos organismos de

financiamento. Tais mudanças na América Latina se incluem, por sua vez, em um quadro mais amplo de reorganização dos sistemas de *welfare* por que também passaram os países centrais, especialmente na Europa.

Um conjunto de teorias foi desenvolvido para explicar essa alteração na rota do padrão de desenvolvimento dos aparatos públicos e a realização das reformas que ficaram conhecidas como neoliberais. A análise comparativa internacional das experiências de reforma previdenciária privilegiou como fatores explicativos os fatores estruturais, como a crise do Estado e dos sistemas de previdência, e aspectos internacionais, como a situação de dependência da ajuda financeira externa dos países em desenvolvimento, e a construção de um novo paradigma previdenciário pelos organismos internacionais, que prescreveram a substituição de sistemas públicos por sistemas privatizados e de capitalização.

A orientação dos organismos internacionais para a realização de reformas, como as privatizações e a abertura financeira, foram resultado da sua preocupação com a capacidade de governança dos Estados devedores. O fracasso das políticas de estabilização da década de 80 na América Latina levou as instituições internacionais, como o Banco Mundial, a prescrever reformas institucionais, como a abertura comercial, a privatização e as reformas estruturais. Essa orientação deu origem a uma “nova ortodoxia previdenciária”, que ressaltava a importância dos fundos previdenciários como formadores da poupança interna e da capacidade de investimento do país, com base no exemplo da reforma da previdência chilena, que privatizou o sistema público de aposentadoria. A crise econômica impeliu os países em desenvolvimento a aceitar os termos impostos pelas instituições e a realizar as reformas como condicionantes da ajuda financeira externa ou da manutenção da credibilidade do país perante os investidores internacionais.

A influência dos organismos internacionais é argumento recorrente na literatura nacional, mas ainda não há estudos que mostrem seu efeito no Brasil. A reforma brasileira foi determinada, em boa parte, pela crise fiscal do Estado e pela estagnação econômica, que reduziram a capacidade de financiamento do Estado e de constituição de poupança pública, acelerando a degradação das contas públicas. A alteração da estrutura etária da população, com aumento do número de pessoas aptas a se aposentar, e a redução das fontes de financiamento, por causa do desemprego e da estagnação econômica, reforçaram a crise na área previdenciária. Crises financeiras internacionais, como a crise asiática de 1999, também atingiram o Brasil, que teve que recorrer ao FMI e se comprometer com medidas de redução do déficit público e a realização de reformas.

### **O contexto da reforma no governo Lula: caminhos restringidos pela trajetória passada.**

Os fatores estruturais e internacionais constituem, para a análise da reforma dos governos FHC e Lula, o contexto mais amplo, sobre o qual os atores internos tiveram graus variáveis de autonomia. Quando Lula assumiu o governo, em 2003, as decisões sobre a adesão aos novos paradigmas já haviam sido tomadas, e muitas reformas já haviam sido realizadas ou encaminhadas pelo governo anterior. A opção pela integração internacional realizada em 1990, a que o governo FHC não apenas deu continuidade como aprofundou, impôs-se ao governo Lula, juntamente com seus corolários, como a política econômica restritiva e as reformas, entre elas a da previdência. Essa decisão sobre abrir o país e iniciar as reformas estava nas mãos do presidente em 1990. Apesar de toda a pressão internacional, a decisão não estava dada, mas era uma dentre outras opções. Mas em 2003 essas opções já não se colocavam, ou se apresentavam como reversão de decisões anteriores com alto custo político.

No caso de Lula, o custo político de reverter essas decisões era maior ainda, devido ao temor de que, ao assumir a presidência, colocaria em prática as palavras de ordem do discurso de oposição. Os indicadores do risco país foram às alturas na época de sua eleição, e somente regrediram aos patamares “normais” conforme o governo colocava em prática, de forma inequívoca, o discurso da responsabilidade fiscal e da manutenção da estabilidade econômica. Para conter e desmentir os temores de que sua atuação na presidência seria irresponsável, Lula adotou o figurino mais ortodoxo possível. Além disso, a falta de projetos de mudança críveis e viáveis e a inexperiência do PT do plano federal reduziram ainda mais as chances de o governo mudar o rumo do processo.

Essa conjuntura de crise estrutural e de dependência internacional e as decisões dos governos anteriores constituíram o que a literatura define como *path dependence*, ou seja, um conjunto de processos de longa duração que geram custos muito altos para a alteração do sua trajetória. Isso não significa afirmar a inevitabilidade das decisões tomadas no governo FHC ou Lula, ou que seria impossível ao governo Lula reverter as políticas que até então foram implementadas, mas apenas que o custo de assumir a alteração da rota era muito alto, e o governo optou por não enfrentá-los.

Do ponto de vista interno, a trajetória da reforma previdenciária foi reforçada pelos fatores econômicos, pela inclusão definitiva da reforma na agenda política e pela própria aprovação da reforma no primeiro governo FHC.

A aprovação da reforma da previdência no primeiro mandato de FHC significou, por um lado, uma derrota para o governo, pois ele não conseguiu aprovar todas as mudanças pretendidas. Em três anos de discussões, o governo promoveu alterações importantes no Regime Geral de Previdência, como a extinção da aposentadoria proporcional e da aposentadoria especial de professores universitários e a alteração da forma de cálculo dos benefícios, impondo condições mais restritivas de acesso ao benefício. Mas o governo não conseguiu alterar substancialmente o regime público, pois a aposentadoria integral e a paridade entre servidores ativos e inativos não foram abolidas, e não foi instituída a cobrança de contribuição dos inativos. Por outro lado, essa reforma mostrou-se um sucesso porque alterou profundamente a trajetória das alterações futuras do sistema previdenciário. Mesmo sem alterar o tipo de regime previdenciário, que se manteve como regime de repartição, a reforma de FHC abriu caminho para a imposição de regras mais restritivas, para a extinção de privilégios de algumas categorias e para a redução das diferenças e desigualdades entre os sistemas públicos e privados de previdência.

### **A trajetória da reforma no governo Lula: negociação entre os atores**

#### *A definição do projeto de reforma na negociação com os governadores*

A proposta de reforma da previdência do governo Lula foi encaminhada à Câmara no final de abril de 2003, mas desde o início do mandato o governo começou as articulações políticas em prol das reformas previdenciária e tributária. O objetivo era construir uma coalizão política e social de apoio às reformas, e conseguir realizar as mudanças que haviam sido bloqueadas no governo anterior.

Uma das linhas de ação do governo foi a convocação de seus ministros para a linha de frente da negociação da reforma. Em janeiro de 2003, o ministro da Previdência, Ricardo Berzoini, e o do Trabalho, Jaques Wagner, iniciaram o debate público com sindicatos e organizações da sociedade interessados na reforma, em especial as entidades de representação do funcionalismo público, setor que opôs grande resistência no governo anterior e que seria o mais afetado nesta reforma. Entre as associações que participaram destes debates estavam a Confederação Geral dos Trabalhadores e representantes dos setores mais organizados do funcionalismo público, como a Associação dos Magistrados Brasileiros e o Sindicato Nacional dos Técnicos da Receita Federal, além de representantes do setor privado

interessados nos novos fundos de pensão, como a Associação Nacional da Previdência Privada e a Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada. Uma comissão especial da reforma da previdência foi criada na Câmara dos Deputados antes mesmo do encaminhamento da proposta de emenda constitucional, para agilizar a realização de audiências públicas sobre o assunto com representantes do governo e da sociedade civil.

Os Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Previdência, por sua vez, continuaram divulgando documentos com informações pró-reforma, mostrando a gravidade do déficit previdenciário e as injustiças do sistema. No documento intitulado Política Econômica e Reformas Estruturais, o Ministério da Fazenda afirmou que o desequilíbrio financeiro da previdência era o maior obstáculo atual ao desenvolvimento econômico e social do Brasil. Berzoini apresentou aos deputados federais o "Diagnóstico do Sistema Previdenciário Brasileiro", em que mostrou as distorções do sistema previdenciário; entre elas, benefícios de 17 mil e de 53 mil reais. Especialistas em previdência, como Kaizô Beltrão (IBGE), Renato Follador, Vinicius Pinheiro (ex-secretário de Previdência do governo Fernando Henrique Cardoso), Marcelo Estevão de Moraes, Raul Velloso e o advogado Flávio Martins Rodrigues (presidente do Instituto Cultural de Seguridade Social) participaram dos debates.

Um dos primeiros movimentos do presidente Lula na construção da coalizão de apoio foi a proposta de debate com governadores sobre as reformas previdenciária e tributária, com o objetivo de elaborar uma proposta conjunta. Os governadores, premidos pelos crescentes déficits das previdências estaduais e interessados na possibilidade de atribuir a responsabilidade pela reforma ao governo federal, começam a se mobilizar.

O PDT de Brizola se posicionou contra a reforma logo no início de 2003, mas os principais partidos da oposição, PFL e PSDB à frente, declararam apoio à reforma da previdência. As eleições municipais e estaduais estavam longe o suficiente para permitir aos governadores, especialmente os dos partidos de oposição, associar-se à imagem positiva do governo federal do PT sem custos eleitorais. Essa disposição reuniu governantes de partidos muito diferentes em prol da mesma causa e promoveu declarações da oposição em apoio à reforma de Lula.

Lula promoveu reuniões com os governadores entre fevereiro e março de 2003 para discutir os projetos de reforma tributária e previdenciária. A primeira reunião, em fevereiro, a que compareceram os 27 governadores, resultou em consenso sobre os seguintes pontos: os servidores receberiam na aposentadoria o equivalente à remuneração líquida e não bruta, as

contribuições previdenciárias incidiriam sobre o faturamento, e não mais sobre a folha de salários, a criação do teto e do subteto dos salários dos servidores ativos e inativos. Além disso, os governadores fizeram um acordo com o governo federal para aprovar o projeto de lei número 9 (PL-9), que instituía o teto de benefícios para os futuros servidores públicos e autorizava a abertura de fundos de pensão complementar pelas prefeituras, governos estaduais e União. Também foi definida uma idade mínima e o fim da aposentadoria por tempo de contribuição para os servidores públicos. Ao final do encontro, os governadores, que se prepararam para cobrar do governo uma posição mais firme em relação a esses temas polêmicos, estavam bem impressionados com a iniciativa do governo. Os governadores de oposição puderam perceber que o governo do PT estava verdadeiramente comprometido com as reformas.

Este primeiro encontro deu origem à Carta de Brasília, documento em que o presidente Lula e os governadores se comprometeram a tratar como prioritárias as reformas da previdência e tributária, encaminhando propostas ao Congresso ainda no primeiro semestre de 2003, como de fato ocorreu. Na questão da previdência, a Carta expressa a concordância quanto ao diagnóstico sobre a urgente necessidade de reorganizar a Previdência Social “...de forma a garantir os direitos das atuais e futuras gerações...” e quanto à adoção de medidas no sentido de reverter o desequilíbrio atuarial e financeiro, e de aprovar a contribuição dos inativos e a alíquota mínima de contribuição dos servidores públicos.

No caso da reforma tributária, a principal decisão foi a de unificar a legislação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que seria substituído pelo Imposto sobre Valor Agregado (IVA).

Na segunda reunião com os governadores, em abril, foram definidas mais detalhadamente as medidas da reforma da previdência. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva conseguiu agregar os 27 governadores em torno de uma proposta de reforma da Previdência bastante dura. A proposta acertada previa a cobrança de contribuição dos aposentados do serviço público para os benefícios acima de R\$ 1.058,00, a exigência de 35 anos de contribuição e de trabalho no setor público para a aposentadoria integral, a definição da idade mínima no setor público de 60 anos para o homem e 55 anos para a mulher, e a limitação das pensões a 70% do valor da aposentadoria original do servidor. Para o setor privado, a proposta previa aumentar para R\$ 2.400,00 o teto para os benefícios pagos pelo INSS. Por fim, os governadores acertaram com o governo federal padronizar em nível nacional a alíquota de contribuição dos ativos.

A articulação entre a reforma da previdência e a tributária nas negociações com os governadores foi muito importante para a agregação de forças a favor das mudanças no plano interno, e também repercutiu positivamente no plano internacional. O chefe da missão do Fundo Monetário Internacional (FMI), Jorge Marquez-Ruarte, que estava na capital federal para a segunda revisão do acordo do Brasil com o Fundo, elogiou a Carta de Brasília. Esse apoio foi importante em um momento em que o governo recém eleito lutava para conquistar a confiança dos organismos internacionais e do mercado.

Por outro lado, os setores contrários à proposta de reforma, como sindicatos de trabalhadores do setor privado e associações dos servidores públicos, logo começaram a se manifestar. João Felício, presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT) defendeu na reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social a prorrogação do prazo de discussão da reforma da Previdência e a retirada do PL-9, em tramitação no Congresso. Líderes sindicais dos servidores públicos e o presidente do órgão de cúpula do Poder Judiciário, o STF, reagiram contra o anúncio da inclusão da taxaçoão dos inativos no projeto em troca do apoio ao projeto de reforma tributária do Ministério da Fazenda. Integrantes da Coordenação dos Servidores Públicos Federais ameaçaram promover uma greve nacional se o PL-9 fosse a votação no Congresso. O PL-9 estava em tramitação há quase 4 anos, e foi retirado pelo governo no início da votação da proposta de emenda constitucional.

Esses setores do funcionalismo contavam com o apoio de representantes do PT nas demonstrações de sua insatisfação. Radicais do PT e líderes das mais organizadas categorias do funcionalismo, entre elas juízes, procuradores, delegados de polícia, promotores, fiscais de rendas e auditores do Tesouro, encaminharam carta aberta a Lula contra a reforma da previdência e contra a condução da política econômica do governo Lula. Como veremos a seguir, a pressão do poder Judiciário foi decisiva na alteração de alguns pontos básicos do projeto, como a manutenção da aposentadoria integral. Além disso, os conflitos entre petistas contrários à reforma e o governo se estenderiam por todo o processo de tramitação da reforma.

### *A tramitação da reforma<sup>3</sup>*

O sucesso da articulação entre Lula e os governadores promoveu a histórica subida da rampa do Congresso pelo presidente da República, juntamente com os 27 governadores, para

---

<sup>3</sup> Esse trabalho cobre a tramitação da reforma da previdência na Câmara dos Deputados. A tramitação no Senado será apresentada na próxima fase da pesquisa.

a entrega dos projetos de reforma aos deputados, no final de abril. Essa estratégia de aliança com os governadores foi mantida pelo governo durante toda a tramitação da proposta, e o apoio dos governadores, pressionando os deputados de seus estados, foi decisivo para a aprovação do texto final da reforma da previdência, como veremos mais à frente.

O anúncio do apoio do PSDB e do PFL às reformas foi uma maneira de tucanos e pefelistas demonstrarem perante o eleitorado sua fidelidade aos princípios reformistas que haviam defendido no governo anterior, e de demonstrar sua diferença em relação ao modo petista de fazer oposição. Líderes dos dois partidos não perdiam chance de alardear à imprensa que seu apoio ao governo nessas medidas era prova da sua coerência a seus princípios. No decorrer da tramitação, entretanto, apenas o PSDB manteve esse apoio, em boa parte devido ao interesse e às articulações de seus governadores. Passado o clima de “lua-de-mel” dos primeiros meses do mandato de Lula, a cúpula do PFL passou a distanciar-se do governo, fazendo oposição às suas propostas. Essa decisão gerou uma crise dentro do PFL, pois os governadores pefelistas defendiam a proposta de reforma. No PMDB também houve uma dissonância entre o líder do partido e os governadores. O apoio de cinco governadores peemedebistas à reforma contrariou a posição do líder do partido, Michel Temer, que tentou articular uma estratégia de independência em relação ao governo.

Aos governadores interessava repartir com o governo federal o ônus de uma reforma muito desgastante do ponto de vista político. O fracasso do governo FHC em alterar substancialmente a previdência do setor público já mostrara a dificuldade e o alto custo político de contrariar os interesses dos servidores nas questões previdenciárias. A maioria dos governadores preferia a estratégia de atribuir a responsabilidade política pela aprovação da reforma ao governo federal (conhecida na literatura de língua inglesa como *blame shifting*).

Os fatores políticos não eram os únicos a unir os interesses de governadores e presidente. Fatores institucionais constrangiam os governadores favoráveis à reforma a colaborar com o governo federal. A alta concentração de competências legislativas no nível federal e a grande constitucionalização das políticas públicas impõem, em um contexto de reforma do Estado, a colaboração dos estados com a União para a aprovação de mudanças em nível estadual. Apesar de alguns estados já estarem aprovando suas próprias reformas (SP e MG aprovaram alterações em seus sistemas previdenciários em 2003), medidas como definição do teto da aposentadoria, da idade mínima e a criação dos fundos de pensão dependiam de regulamentação federal.

A pressão do déficit previdenciário afetava gravemente as finanças dos estados. Os gastos com servidores inativos constituíam o principal fator de pressão sobre os gastos com pessoal, e ameaçavam a capacidade dos governadores recém empossados em 2003 de mostrar bons resultados administrativos e concorrer à reeleição. Os governadores dependiam das alterações nas regras da previdência para melhorar a situação das suas finanças tanto ou mais que o próprio governo federal.

Em 30 de abril o presidente Luiz Inácio Lula da Silva e os 27 governadores subiram a rampa do Congresso e entregaram os projetos de reforma tributária e da Previdência aos deputados. A proposta de emenda constitucional da previdência, a PEC 40/03, era ambiciosa: pretendia extinguir a aposentadoria integral para os atuais servidores, estabelecendo um teto de R\$ 2.400 reais para os benefícios, e instituir a cobrança dos inativos. Como se pode ver na tabela abaixo, a integralidade permaneceu para todos os atuais servidores, foram estabelecidos tetos diferenciados, mas a cobrança foi finalmente aprovada.

Tabela - Comparação entre medidas propostas e aprovadas pelo governo Lula

<i>Tema</i>	<i>Proposta do governo Lula</i>	<i>Texto final aprovado na Câmara</i>
Integralidade	Fim da aposentadoria integral para os atuais servidores.	Mantém aposentadoria integral para atuais servidores, mas define requisitos mínimos de idade e de tempo de serviço.  Estabelecimento de limite máximo de benefício dos futuros servidores de R\$ 2.400.
Definição de teto	Teto igual ao do Regime Geral de Previdência Social, de R\$ 2,4 mil.  Não incluiu regras sobre subtetos.	Mantém teto dos salários do poder Judiciário nos Estados em 90,25% da remuneração de ministro do Supremo Tribunal Federal (o governo tentou mas não conseguiu baixar o teto para 75%).
Cálculo da aposentadoria	Novo cálculo da aposentadoria: com base em todas as contribuições feitas tanto para o regime único, quanto para o regime geral.	Idem.
Paridade entre ativos e inativos	Fim da paridade entre ativos e inativos. Reajuste das pensões e aposentadorias por índice que garantisse seu valor real.	Paridade garantida às aposentadorias e pensões vigentes.  Previsão de lei para regulamentar paridade das aposentadorias integrais concedidas com as novas exigências.
Pensões	Limitação das pensões a 70% do valor dos proventos do servidor falecido.	Diminuição do redutor das pensões para 30%, a ser aplicado na parcela acima do teto (R\$ 2,4 mil).
Previdência complementar	Criação de regime complementar (por lei complementar) para quem quisesse uma aposentadoria acima do teto.	A Previdência Complementar não deverá mais ser instituída por lei complementar, e sim por lei de iniciativa do respectivo Executivo

<i>Tema</i>	<i>Proposta do governo Lula</i>	<i>Texto final aprovado na Câmara</i>
		(federal, estaduais e municipais).
Regra de transição para aposentadoria proporcional	Redutor para os proventos da aposentadoria proporcional de 5% por ano antecipado em relação à idade da regra geral (60 anos para homem e 55 anos para mulher – idades definidas na reforma de FHC).	Idem, mas redutor de 3,5% até 2005, e de 5% só a partir de 2006.
Cobrança de contribuição	Cobrança de 11% sobre o que ultrapassar R\$ 1.058, para os servidores de todos os entes da federação.	Cobrança de 11%, mas aumento do teto de isenção para R\$ 1.200 para os servidores dos estados e municípios, e para R\$ 1,44 mil para os aposentados e pensionistas da União.

Fonte: O Estado de São Paulo, vários exemplares, e sítio da Agência Câmara, da Câmara Federal.

O primeiro passo da tramitação, a aprovação da reforma da previdência na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara, foi relativamente tranqüila. Em 05 de junho, a emenda foi aprovada sem alterações e com um placar folgado: 44 votos a 13. Foram apresentados 44 destaques (DVS), sendo 10 de bancada e 34 individuais, mas todos foram rejeitados, em bloco.

Um dos fatores que contribuiu para esse sucesso foi o fato de o governo ter conseguido nomear aliados para a presidência e a relatoria da Comissão, respectivamente os petistas Luiz Eduardo Greenhalgh e Maurício Rands. A habilidade do governo em alterar a composição das comissões para obter maioria foi fundamental para o governo conseguir manter a disciplina na base aliada. Todas as votações nas comissões da Câmara foram precedidas pela alteração da sua composição para substituir os membros rebeldes, tanto do PT quanto de outros partidos aliados, por congressistas favoráveis à reforma. Na Comissão de Constituição e Justiça, para garantir a aprovação do relatório sem modificações, o PT substituiu dois membros e o PTB substituiu 4 de seus 7 integrantes. Na Comissão Especial, a aprovação do parecer do deputado José Pimentel (PT-CE) foi possível graças à substituição de seis deputados rebeldes: três deputados do PTB, dois do PP, e um do PC do B.

A tramitação na Comissão Especial, instalada em 11 de junho, foi marcada pela grande pressão dos servidores públicos, em especial dos membros do poder Judiciário. O governo cedeu às pressões, a despeito dos esforços do relator, deputado José Pimentel (PT-CE) e do Roberto Brant (PFL-MG), ex-ministro da Previdência, em manter o texto original.

O texto aprovado na Comissão Especial, em votação simbólica, em 23 de julho, restituiu o direito à aposentadoria integral aos atuais servidores, com alguns requisitos

adicionais, como idade mínima de 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres), tempo de contribuição de 35 anos (homens) e 30 anos (mulheres) e tempo de 20 anos no serviço público e de dez anos no cargo; ressuscitou a paridade nos reajustes de salários da ativa e aposentadorias, estabeleceu o teto das pensões em R\$ 1058,00 e reduziu o teto da aposentadoria dos desembargadores estaduais de 90,25% dos proventos dos juízes do STF (conforme estabelecido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) para 75%.

No início de junho, os servidores públicos federais deflagraram uma greve nacional e fecharam as portas de repartições por todo país. Em meados de julho, foi a vez de os juízes estaduais, militares e do trabalho, em uma atitude inédita, ameaçarem também entrar em greve. Apesar de declarações contrárias à greve por parte do presidente do STF, Maurício Correa, e do Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça, organizações representativas como a Associação dos Magistrados Brasileiros e a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho mantiveram a ameaça de greve.

O papel do Judiciário foi muito importante nesta reforma, pois os juízes têm o poder de, em última instância, declarar a inconstitucionalidade das medidas aprovadas. Os interesses dos magistrados estavam em jogo, e durante toda a tramitação da reforma as diversas associações de magistrados defenderam um regime especial para os juízes e a manutenção das regras antigas.

Um dos aliados do Judiciário nas negociações com o Congresso foi o PFL. Em julho, no início das negociações na Comissão Especial, o PFL, decidido a marcar posição contra o governo, deu voz às reivindicações do Judiciário. O presidente nacional do partido, senador Jorge Bornhausen (SC), e os líderes na Câmara, José Carlos Aleluia (BA), e no Senado, José Agripino (RN), reuniram-se com o presidente do STF, Maurício Corrêa, para discutir a proposta do sistema especial de aposentadoria dos juízes. A pressão do Judiciário foi decisiva para levar o governo a recuar, aceitando a manutenção da aposentadoria integral dos servidores públicos.

O governo cedeu aos juízes, e as ameaças de greve foram retiradas. Mas essas concessões não agradaram aos governadores e à base aliada no Congresso. Esse recuo do governo gerou uma crise entre os aliados, em especial os governadores, que reagiram contra as concessões feitas pelo Executivo e pediram compensações na reforma tributária. O presidente da comissão especial da Câmara, deputado Roberto Brant (PFL-MG), definiu a reintrodução da aposentadoria integral como um retrocesso. A boa disposição dos governadores se transformou em mal-estar e desconfiança com relação aos compromissos do

presidente Lula. As alterações também causaram desconforto no ministro da Fazenda, Antonio Palocci, e revolta nos petistas moderados que vinham se batendo no Congresso pela proposta original, acentuando as dificuldades do governo com o PT.

Apesar de algumas críticas contra a estratégia do governo de privilegiar a negociação com os governadores, seu apoio foi fundamental. Os governadores pressionaram suas bancadas pela reforma nos momentos chave, mudando o voto de parlamentares de seus estados contrários à reforma. Diante das exigências dos governadores em receber compensações na reforma tributária pelas alterações no texto original da reforma previdenciária, o deputado Roberto Freire (PE), presidente e líder na Câmara do PPS, da base aliada, afirmou que “o governo errou ao não escolher o Congresso como centro de todas as negociações para viabilizar as reformas, preferindo, num primeiro momento, buscar o apoio dos governadores e, depois, do Judiciário”.

Na votação do parecer do relator na Comissão Especial, o PFL foi o principal articulador das propostas de mudança ao texto base. O partido condicionou sua posição favorável ao texto à votação nominal de três destaques para votação em separado. Essa manobra foi possível porque o líder do PFL, José Carlos Aleluia (BA), excluiu da Comissão Especial os deputados ligados ao senador Antonio Carlos Magalhães, que haviam ajudado o governo na aprovação da emenda na CCJ.

O acordo com o PFL garantiu a votação simbólica do texto básico da reforma e a rejeição conjunta dos mais de 120 destaques apresentados. O governo teve vitória folgada na votação dos três destaques. Por 27 votos contrários e 11 a favor, a comissão derrubou a proposta de aumentar de R\$ 1.058 para R\$ 2,4 mil o pagamento integral das pensões deixadas por servidores públicos. Também foi derrubado o destaque que previa a criação de um regime especial para incluir no sistema de previdenciário os 40 milhões de trabalhadores informais – foram 25 votos contra e 13 a favor. Por último, o governo conseguiu derrubar o destaque que propunha o fim da taxaço dos inativos por 29 votos a favor e 9 contra.

O governo também teve que negociar muito com seu próprio partido. Para unificar a bancada do PT, o governo desistiu de impedir a apresentação de emendas individuais na Comissão Especial. As principais reivindicações dos petistas eram a suavização das regras de transição para os servidores públicos prestes a se aposentar e o aumento do limite de isenção da taxaço dos inativos da União para R\$ 2,4 mil. Mas antes de ceder às reivindicações da bancada, os dirigentes do PT e o Planalto exigiram dos deputados a aprovação de uma declaração pública de apoio à reforma.

As dificuldades internas do PT repercutiam nas relações do Planalto com o PSDB. Decididos a apoiar a reforma, os tucanos cobravam coerência do governo ao ministro da Previdência, Ricardo Berzoini. “Aqui nós somos oposição e não seremos mais realistas que o rei. Não pode haver contradição entre o que sustenta o governo e o que diz sua base porque isto cria instabilidade política na votação”, disse o líder tucano Jutahy Júnior (BA) ao ministro.

Mal terminou a aprovação do texto básico da proposta de reforma na Comissão Especial, em 23 de julho, e as negociações recomeçaram, anunciando que a luta seria mais intensa nas votações em plenário.

### *Primeiro turno*

Em 06 de agosto foi aprovado o texto básico da reforma em primeiro turno na Câmara, com um placar relativamente folgado. O governo conseguiu 358 votos a favor, 50 além do mínimo exigido para a aprovação de emenda constitucional, mas amargou 126 votos contra e 9 abstenções. As votações do primeiro turno terminaram apenas em 13 de agosto, após a votação de alterações ao texto.

O governo fez duas importantes concessões para garantir a aprovação do texto base: a elevação do teto salarial dos juízes estaduais de 75% para 85,5% da remuneração de ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) e o aumento de R\$ 1.058 para R\$ 2.400 do limite para o pagamento integral das pensões deixadas por funcionários públicos e de R\$ 1.058 para R\$ 1.200 o teto de isenção da cobrança da contribuição previdenciária dos servidores aposentados (para atender à Central Única dos Trabalhadores (CUT).

Os governadores cederam ao aumento do teto salarial dos juízes estaduais para impedir a equiparação de vencimentos do Ministério Público e da Defensoria Pública aos dos desembargadores. Para os governadores, a equiparação era uma ameaça maior aos cofres estaduais do que o aumento do teto da aposentadoria dos juízes.

A votação em plenário escancarou as insatisfações dos aliados com o Palácio do Planalto. Para manter o apoio ao governo na votação das modificações ao texto, e não derrubar em plenário itens como a taxação dos servidores públicos aposentados, PMDB, PL e PTB exigiram do ministro da Casa Civil, José Dirceu, além da liberação de recursos para suas emendas ao Orçamento, cargos estratégicos em Brasília e nos Estados, além de acesso a informações privilegiadas da área econômica. Sobre a cobrança dos aliados após a votação,

Sílvio Pereira, secretário de Organização do PT e encarregado pelo Palácio do Planalto de mapear os cargos federais de Norte a Sul afirmou: “Nos próximos quinze dias vamos zerar o processo de nomeações nos Estados”.

A cúpula do Judiciário e os servidores públicos demonstraram sua insatisfação com as mudanças feitas no projeto de reforma da Previdência. Eles ainda queriam alterar a taxaço dos inativos, as regras de transição dos servidores próximos de se aposentar e o subteto do Judiciário nos Estados.

As negociações sobre as alterações no texto também foram marcadas por queixas de deputados aliados. "Ficou claro para o governo que temos a capacidade de criar dificuldades se formos desconsiderados na hora de negociar", disse o líder do PSDB, Jutahy Magalhães Júnior (BA), após conversas com os líderes do governo.

Nas votações das alterações ao texto base, o governo cedeu para garantir a permanência da contribuição dos inativos. A vitória do governo para derrubar o destaque do PFL que acabava com a taxaço dos inativos só foi possível graças aos votos do próprio PFL e do PSDB. Dos 326 votos contra o destaque, a base aliada ao Planalto contribuiu com 269 votos.

Na negociação das alterações, o governo diminuiu de 50% para 30% o redutor das pensões, elevou o teto das pensões para R\$ 2,4 mil, elevou novamente o teto da aposentadorias dos juízes estaduais (que voltou à proporção original, de 90,25% dos proventos dos ministros do Supremo Tribunal Federal) e diminuiu de 5% para 3,5%, nos dois anos seguintes, o redutor para quem se aposentar antes de atingir a nova idade mínima.

No texto final da emenda foi mantida a integralidade apenas para os atuais servidores, mas com elevação da idade mínima, do tempo de contribuição e do tempo de exercício no serviço público.

Uma das principais medidas que sobreviveu às negociações foi a cobrança da contribuição dos inativos. A luta para cobrar a contribuição previdenciária dos aposentados e pensionistas da União foi iniciada por FHC no primeiro ano de seu mandato, em 1995. Depois de cinco tentativas frustradas de aprovar a cobrança na Câmara, em janeiro de 1999 o Planalto conseguiu aprovar projeto de lei que criava as alíquotas de contribuição e os parlamentares aprovaram a proposta pressionados pela crise cambial e pelas exigências do acordo do governo com o Fundo Monetário Internacional. Mas em setembro do mesmo ano, a cobrança foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal porque não havia sido feita através de emenda constitucional. Em novembro de 1999, Fernando Henrique conseguiu

aprovar, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, uma emenda à Constituição restabelecendo a cobrança, mas desde então a proposta ficou engavetada.

Um dos principais perdedores da reforma previdenciária foram os trabalhadores do setor público. Como Lula conseguiu aprovar uma emenda constitucional que contrariou os interesses de uma das mais tradicionais bases do partido? Do nosso ponto de vista, o peso do histórico da reforma (a exposição constante na mídia dos déficits e das desigualdades da Previdência e o convencimento dos políticos e da sociedade sobre a necessidade da reforma, realizados no governo anterior) era forte o suficiente para permitir a Lula deixar de atender a um grupo aliado importante: os funcionários públicos.

A colaboração de líderes experientes de outros partidos foi importante para o PT. Esse fator pode ser atribuído, em parte, à inexperiência dos petistas. Em julho de 2003 o Estadão publica reportagem sobre o grande prestígio de Sarney no governo Lula. Segundo o jornal, Dirceu e Sarney mantinham conversas diárias. A comentarista política Dora Kramer também apontou essa inexperiência:

“Antes de pôr em votação o texto base da reforma da Previdência, na terça-feira, as lideranças governistas na Câmara fizeram, em plenário, uma consulta aos mais experientes no tema. Só depois de falar com os tucanos Aloysio Nunes Ferreira e Jutahy Magalhães, e os pefelistas Inocêncio Oliveira e Pauderney Avelino, os que organizavam a votação em nome do Palácio do Planalto tiveram a segurança de que o ambiente era propício à vitória.”

### *Segundo turno*

No segundo turno da votação na Câmara, os governadores ameaçaram virar o jogo, para pressionar pela aprovação da reforma tributária. PFL e PSDB se uniram para impedir a conclusão da votação em segundo turno da reforma da Previdência na expectativa de o governo assumir o compromisso de atender às reivindicações da oposição e dos governadores na reforma tributária. A oposição não queria dar duas vitórias ao governo no mesmo dia, votando as reformas tributária e da Previdência. “Hoje o PFL está unido e não vamos deixar votar a Previdência”, avisou o líder do partido, José Carlos Aleluia (BA). “Queremos atrelar a reforma da Previdência à tributária”, disse o deputado Antonio Carlos Magalhães Neto (PFL-BA). “No momento em que aprovarmos o segundo turno da Previdência, não teremos mais o poder de fogo para negociar modificações na reforma tributária”, resumiu o deputado José Roberto Arruda (PFL-DF).

Sem o apoio e os votos dos dois partidos, o governo adiou a votação. No dia seguinte, a reforma da Previdência foi aprovada em segundo turno na Câmara.

Quatro meses depois de ter sido enviada ao Congresso pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a reforma da Previdência foi aprovada em 27 de agosto em segundo turno pela Câmara. Foram 357 votos a favor da proposta, 123 contra e 6 abstenções. Mais uma vez, foi a oposição, com 60 votos de PFL e PSDB, que garantiu a vitória ao governo.

A votação do segundo turno foi tranqüila. Apenas uma centena de servidores esteve no Salão Verde da Câmara tentando pressionar por mudanças; entre eles, auditores fiscais, delegados de polícia e juízes. Oposição e governistas mantiveram o acordo firmado na votação em primeiro turno e não apresentaram propostas de mudanças ao texto. O PDT furou o acordo e apresentou destaque para estabelecer o subteto salarial único nos Estados, mas a proposta sequer foi votada.

#### Bibliografia

COELHO, Vera Schattan (1999). A reforma da previdência e o jogo político no interior do Executivo, in *Novos Estudos Cebrap*, n. 55, novembro.

HOCHMAN, Gilberto & WILLIAMSON, John B. (1995). The Brazilian public pension system: policy changes, political effects, in *International Social Security Review*, vol. 48.

MELO, Carlos Ranulfo & ANASTASIA, Fátima (2004). *A reforma da previdência em dois tempos*, Trabalho apresentado no 40º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 21 a 24 de julho de 2004, Niterói, RJ.

MELO, Marcus A. (2002). *Reformas constitucionais no Brasil – instituições políticas e processos decisórios*. Editora Revan, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_ (2002a). A transição incompleta: A reforma da previdência social no governo FHC, in Fernando Luiz Abrúcio e Maria Rita Loureiro, *O Estado numa era de reformas: Os anos FHC – parte 2*. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Gestão, Coleção Gestão Pública.

## **PAPER III – OS CAMINHOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA : PROJETOS E IMPASSES DE FHC A LULA**

Cristiane Kerches da Silva Leite

Kássia Caldeira

### **Introdução**

Se discussões sobre a ordem tributária têm sido recorrentes na história política brasileira, elas se intensificaram a partir da Constituição de 1988. Só na última década, podemos mencionar mais de uma dezena de tentativas de reforma da estrutura de impostos vigentes no país. Em 1991, o governo Collor criou a Comissão Executiva de Reforma Fiscal que trouxe à agenda pública, inúmeras propostas de mudanças até hoje em discussão, como a criação do Imposto sobre Valor Agregado. Em 1993, a Emenda constitucional no. 3 introduziu inovações, como a tributação sobre movimentação financeira. Entre 1993 e 1994, inúmeras iniciativas de reforma tributária foram apresentadas no Congresso Nacional, antes da proposta encaminhada pelo Governo FHC em 1995, que acabou também sem trazer mudanças fundamentais na estrutura tributária do país. Assim, também o governo Lula inicia-se colocando de novo em sua agenda política o tema que, como nas tentativas anteriores, continua mobilizando muita disputa e oposição tanto entre grupos de interesses na sociedade civil quanto entre os entes federativos.

Retomando esta discussão o texto a seguir inicia-se com um breve retrospecto das características do sistema tributário estabelecidas na Constituição de 1988 para chegar a uma periodização que procura dar conta das principais etapas do recente processo reformista. Embora passando pelas mudanças introduzidas ao longo dos anos 90, em particular no governo FHC, seu núcleo principal de análise é a descrição detalhada do processo de tramitação da reforma tributária no Governo Lula. Para fechá-lo, apresentamos um quadro de síntese das tentativas principais de reforma na área tributária e considerações sobre a literatura que tenta explicar este processo.

### **O sistema tributário trazido pela Constituição de 1988**

Na década de 80, com a redemocratização política, o debate tributário foi fortemente marcado pelas bandeiras da descentralização fiscal. Desde o final da década de 70, já estava ocorrendo uma forte elevação das transferências de impostos federais em favor dos governos subnacionais. Emendas constitucionais promulgadas em 1975 e 1980 levaram a um progressivo aumento da participação dos estados e municípios na arrecadação federal do IPI e do IR. Em consequência, os estados e municípios recuperaram as perdas sofridas durante o período autoritário (a porcentagem desses dois impostos que compõem o FPE – Fundo de Participação dos Estados - e o FPM – Fundo de Participação dos Municípios - atingiu 10,5% em 1983). Entre 1984 e 1988, o avanço do processo de democratização aumentou a pressão dos governos subnacionais por maior participação nas receitas tributárias. O FPE e o FPM aumentaram novamente em 1984 e 1985, chegando respectivamente a 14% e 16% dos impostos federais. Ao mesmo tempo, foram adotadas medidas para conter as tentativas federais de reduzir a participação de estados e municípios nessas receitas. (Rezende & Afonso 2004: 13).

A partir da Constituição de 1988, a capacidade de tributação própria das esferas subnacionais de governo foi fortalecida e consolidada (Serra & Afonso 1999: 06). No caso dos Estados, foi ampliada a base de incidência do imposto estadual sobre circulação para todas as mercadorias e os serviços de comunicações e transportes. Além disso, foram flexibilizadas suas alíquotas e sua administração, delegadas aos estados. Paralelamente, foram aumentadas em 25% as transferências desse imposto aos municípios (idem: 07). Segundo Rezende & Afonso (2004), com a nova Constituição, a porcentagem de impostos federais que compõem o FPE e o FPM subiu novamente durante cinco anos consecutivos, atingindo 22,5% em 1993. Outros 10% do IPI formaram um fundo separado para compensar os estados por não tributarem as exportações de bens manufaturados. Além do mais, 3% do IR e do IPI foram destinados a um fundo de desenvolvimento regional para financiar investimentos no Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

### **Principais etapas do processo reformista desde a Constituição de 1988**

Considerando as mudanças tributárias após a Constituição de 1988 e os dados relativos à reforma tributária do Governo Lula, podemos diferenciar três momentos distintos neste processo: o primeiro que abrange o período de 1988 até 1993; o segundo que se inicia com a

implementação do Plano Real em 1994 e se estende até o final do governo FHC e o terceiro, a partir do governo Lula.

**Primeiro momento (entre 1988 e 1993):** neste período, a descentralização fiscal atingiu seu auge, quando foram sentidos plenamente os efeitos das mudanças introduzidas na Constituição de 1988 (Rezende & Afonso, 2004). A participação dos governos estaduais e municipais nas receitas tributárias disponíveis subiu de 30%, em meados da década de 80, para 44% dez anos depois. Duas dimensões se destacam no processo de redistribuição dos recursos públicos: a primeira ocorre entre os entes federativos, e outra, em termos regionais. Dentro da federação, quase todos os ganhos relativos foram para a esfera municipal, pouco se alterando a posição do nível estadual, sobretudo com relação à receita tributária disponível (arrecadação própria mais e/ou transferências constitucionais). Em termos regionais, os recursos adicionais foram destinados em maior proporção aos governos estaduais e municipais das regiões menos desenvolvidas, revertendo, na divisão da receita tributária disponível e do gasto, a elevada concentração da arrecadação e do produto interno nas regiões mais desenvolvidas (Serra & Afonso 1999: 07).

Mesmo que a descentralização fiscal tenha sido a grande tônica, este período também foi marcado pela emergência de críticas ao padrão descentralizador. Em 1993, como parte dos preparativos fiscais para a implementação do Plano Real, o Governo Federal propôs a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), que limitava o volume das transferências vinculadas a estados e municípios. Aprovado em caráter transitório e a duras penas, esta medida representou, porém, a primeira reversão na trajetória descentralizadora que se iniciara nos últimos anos do regime militar (Kugelmas & Sola 2000, 70/71).

**Segundo momento (entre 1994 e 2002):** neste momento torna-se bastante evidente o duplo regime fiscal criado pela própria Constituição de 1988, como apontam vários autores: de um lado, há um regime fiscal tradicional, que atribui poderes tributários à federação e cria mecanismos de participação nas receitas, e, de outro um novo regime, relacionado especificamente ao financiamento de políticas sociais, ao qual se aplicam normas mais frouxas. Ou seja, ao mesmo tempo em que a Constituição estabeleceu o compartilhamento da arrecadação entre os entes federativos, aumentando a parcela dos governos subnacionais, ela também aumentou a responsabilidade do governo federal na garantia de direitos sociais e abriu espaço para a criação de contribuições reservadas exclusivamente à União para financiar o acesso

universal aos serviços públicos. Assim, como mais da metade das receitas arrecadadas pelos mais importantes tributos federais – imposto de renda e imposto sobre produtos industrializados – é transferida para Estados e Municípios, a União teve de contar cada vez mais com as contribuições sociais para cumprir suas responsabilidades constitucionais (ver gráfico abaixo). Este movimento interrompeu a tendência à descentralização, como também levou a uma deterioração indesejável na qualidade do sistema tributário brasileiro.

Desta forma, o período iniciado a partir de 1994, com o programa de estabilização monetária é marcado por práticas centralizadoras de recurso na União, com resistências frágeis por parte dos atores subnacionais. São exemplos expressivos das manifestações de força da União neste período a prorrogação do Fundo Social de Emergência (FSE) - posteriormente denominado de Fundo de Estabilização Fiscal e em seguida de Desvinculação das Receitas da União (DRU) e a instituição da chamada Lei Kandir, que isenta as exportações do pagamento do ICMS, em setembro de 1996.

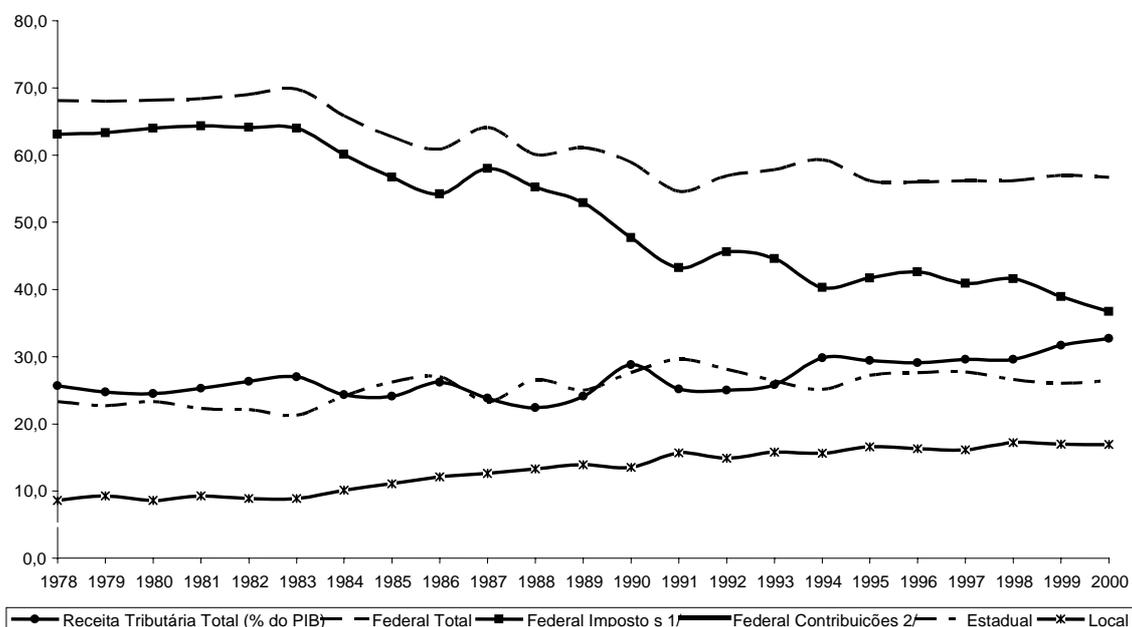
Outra característica marca este segundo período. Além da tendência centralizadora, com fracas resistências dos governos subnacionais, no plano horizontal, estes governos travaram intensa competição por investimentos, intensificando a chamada guerra fiscal. Na esteira de um virtual abandono pelo governo federal das políticas regionais do passado, os governos estaduais optaram por fazer uso de benefícios fiscais para atrair investimentos privados e promover o desenvolvimento industrial. A nova onda de investimentos privados nacionais e estrangeiros que se formou no início dos anos 90 deu ímpeto a essa guerra. O medo de perder terreno na disputa por esses investimentos, tendo em vista as melhores externalidades encontradas nos principais centros industriais, levou ao oferecimento de maiores vantagens por estados menos desenvolvidos. Uma vez iniciada, a guerra fiscal tende a crescer, na medida em que os investidores circulam em busca de concessões ainda melhores enquanto competidores em outros estados exigem vantagens iguais para sustentar um campo de jogo nivelado. Aumentam os conflitos na federação à medida que as ameaças de mudança de localização tendem a igualar as condições em todos os lugares. No fim, os benefícios fiscais podem gerar resultados individuais e coletivos perversos. Com todos engajados na guerra, os benefícios tendem a se igualar, perdendo assim sua eficácia como instrumento para atrair investimentos. A essa altura, as decisões sobre investimento voltam ao básico: boa infra-estrutura e boas condições sociais. Como os incentivos reduzem a capacidade financeira dos estados menos desenvolvidos para melhorar essas

condições, eles estão fadados e perder a guerra. As disparidades regionais podem aumentar na ausência de uma política regional patrocinada pelo governo federal (Rezende & Afonso 2004: 46/47).

**Terceiro momento (partir de 2003):** se, durante o governo FHC, houve o reforço da parcela fiscal nas mãos da União, através da criação de contribuições sociais, a partir de 2003, a crescente pressão dos entes subnacionais pelo compartilhamento das contribuições federais fez com que a posição do Governo Federal ficasse mais tênue. Com a redução das despesas em virtude das regras de limite ao gasto e ao endividamento público (especialmente a LRF) resta aos governos subnacionais a opção de agir pelo lado da receita, via aumento da participação no bolo tributário. Por outro lado, o próprio bolo tributário total cresce timidamente em virtude dos pífios índices de crescimento econômico dos últimos anos, e o Governo Federal, como instância de poder que responde externamente aos compromissos de superávit primário, mantém a política macroeconômica que se originou no Governo FHC, baseada nas metas de inflação, que exige práticas fiscais e monetárias austeras.

Os dados relativos à reforma do Governo Lula, que mostraremos adiante, explicitam esse processo, no qual a União, os Estados e os Municípios lutam para proteger e expandir suas respectivas bases de receitas tributárias. Na medida em que a expansão da base de um ente federativo representa a retração da base de outro ente, o jogo político torna-se extremamente complicado e de difícil solução. O gráfico abaixo ilustra os momentos de mudança na participação das receitas tributárias os quais nos referimos.

Participação de cada nível de governo nas receitas tributárias disponíveis (1978-2000).



Fonte: Rezende & Afonso (2004) apud Varsano et alli (1998) e Araújo (2001).

### **Antecedentes históricos da Reforma Tributária do Governo Lula.**

Desde a Constituição de 1988, houve algumas tentativas de se realizar uma reforma tributária. A primeira tentativa pós-1988 ocorreu, como já mencionado, no Governo Collor, a partir da criação da Comissão Executiva da Reforma Fiscal (CERF), ou Comissão Ary Osvaldo Matos Filho. Foi no âmbito desta comissão que se formou a agenda da reforma tributária, que perpassou o debate sobre o tema durante toda a década de 90: a criação de um Imposto sobre Valor Adicionado (a partir da fusão do IPI, ICMS e ISS) pago no destino; a desoneração plena das exportações, a eliminação de contribuições sociais, com privatização parcial da previdência social; a criação de uma Contribuição sobre Transações Financeiras (adotada depois como IPMF e CPMF); e a criação de um imposto sobre ativos e de impostos seletivos sobre energia elétrica e combustíveis, entre outros (Melo 2002: 87). Segundo o autor, a despeito do impeachment do Presidente Collor que impediu a apreciação das matérias pelo Congresso Nacional, a proposta da CERF já enfrentava enorme resistência oferecida pelas burocracias da Receita Federal, do Ministério da Previdência e do BNDES; pelos governos estaduais e pelas associações

empresariais. Os debates na CERF forneceram as bases programáticas para as propostas de emendas que foram discutidas na Revisão Constitucional de 1993-1994. Desta revisão, apenas quatro emendas foram aprovadas, entre elas a do Fundo Social de Emergência (idem).

Embora não possa ser chamada de uma reforma tributária, a Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, introduziu importantes inovações no sistema tributário, como, por exemplo, a tributação sobre movimentação financeira, a constitucionalização do instituto da substituição tributária e a extinção do Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis, de competência municipal. Vale ressaltar que esta proposição foi de iniciativa parlamentar (Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR)) e que contou, para a sua aprovação, com a efetiva participação das lideranças e bancadas do Poder Executivo (Rangel & Netto 2003). No mesmo ano, foi apresentada, com amparo no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), uma emenda de revisão que alterava o sistema tributário nacional de forma pontual, não sendo apreciada pelo Congresso Nacional devido ao esgotamento do prazo concedido pelo ADCT.

Entre 1993 e 1994, sessenta propostas de reforma tributária foram apresentadas no Congresso Nacional, circunscrevendo um debate que marcaria os próximos anos, liderado por deputados especialistas e elites burocráticas que apresentaram propostas e sugestões. Melo (2002) resalta políticos de destaque nacional – Luiz Eduardo, Pedro Simon, Roberto Freire, Luiz Carlos Ponte, Victor Faccioni, Flávio Rocha (apresentou a proposta do imposto único), Luiz Roberto Ponte, Eva Blay - ; economistas que exerceram mandatos parlamentares – Francisco Dornelles, Roberto Campos, José Serra, Delfim Neto; parlamentares que são ex-titulares de secretarias estaduais da fazenda – Gustavo Krause, Luis Carlos Hauly, Firmo de Castro, Mussa Demes, Benito Gama, Roberto Brandt (idem: 87/202). Durante as gestões Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, houve a criação e as prorrogações sucessivas do Fundo Social de Emergência (rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal e depois, de Desvinculação de Receitas da União, em 2000), o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira, IPMF (rebatizado de CPMF), além da proposta de emenda constitucional da reforma tributária encaminhada ao Congresso em 1995 (Melo 2002: 78).

### **A Reforma Tributária do Governo FHC.**

Em agosto de 1995, o Executivo Federal enviou para o plenário da Câmara a PEC 175/95, contendo a proposta de **Reforma Tributária do Governo FHC**. Segundo seus elaboradores esta proposta continha duas premissas básicas: a manutenção do arranjo redistributivo entre os três níveis de governo da Federação, acordado na Constituição de 1988 (normas de repartição dos fundos federais) e a reformulação do sistema tributário nacional para reduzir o chamado “custo Brasil”. A implementação da proposta tinha objetivos de curto, médio e longo prazo. No curto prazo, contemplava os seguintes pontos: desonerar as exportações, os investimentos de capital e reduzir a taxa da agropecuária. Para compensar as perdas, a proposta do governo incluiu um mecanismo de compensação (fundo especial, de cinco anos). No médio e longo prazos, deveria promover a simplificação do sistema tributário, o combate à sonegação, a diminuição do custo Brasil, a distribuição regional e social mais justa da carga tributária. O principal ponto da proposta do Executivo foi a criação de um novo imposto de circulação de mercadorias e serviços, nos níveis federal e estadual, com duas alíquotas (extinção do IPI federal e transformação do ICMS estadual, de modo a se montar um único imposto) (idem: 91/93).

Os fatos que marcaram o início da tramitação da PEC 175/95 já demonstraram que todo o processo de discussão parlamentar não seria tranquilo. O Governo postergou a apreciação da PEC 175 na Câmara em virtude da derrota que havia sofrido na área da previdência. A escolha do relator na CESP tornou-se uma tarefa problemática, na medida em que a equipe econômica do governo rejeitava o nome do deputado Mussa Demes. Para completar o quadro político conturbado, a negociação das propostas com os governadores foi marcada por difíceis conflitos federativos. O Governo, então, promoveu a criação, pelo Dep. Antonio Kandir (PSDB-SP) de uma Subcomissão de Reforma Tributária na Câmara, para enfrentar a resistência do relator dep. Mussa Demes, hostil à proposta do Executivo. Segundo Melo (2002), a escolha de Mussa Demes (PFL-PI) para a relatoria da Reforma Tributária do Governo FHC expressou regras não-formais de operação na Câmara, segundo as quais medidas de interesse nacional e federativo são relatadas por parlamentares do Nordeste, conferindo-lhes prerrogativas de “veto de minoria”. A escolha obedeceu a uma decisão partidária do PFL nordestino, na medida em que o dep. Kandir era identificado como homem de São Paulo. Da subcomissão liderada pelo Dep. Kandir, resultou um projeto de lei complementar, a Lei Kandir, que representou a aprovação de um conjunto de medidas de natureza infraconstitucional que estava na PEC. A lei Kandir só passou depois de

vários reveses, ao receber regime de urgência. O regime de urgência não vale para matéria constitucional (idem: 94).

Na CCJ, foram apresentadas 98 emendas, 40 das quais acolhidas pelo relator, o Dep, Regis de Oliveira. O substitutivo apareceu em setembro de 1996, mas demorou três anos para ser votado. A proposta do Poder Executivo não chegou a ser discutida, assim como os três pareceres, com substitutivo, apresentados pelo relator da proposta na Comissão Especial, Dep. Mussa Demes. A falta de quorum nas reuniões da Comissão Especial deveu-se à ausência dos Deputados da base governista. Essa atitude evidenciou que o próprio Poder Executivo não tinha interesse na aprovação da proposta por ele enviada ao Congresso Nacional. Em novembro de 1999, o Substitutivo do Relator foi aprovado na Comissão Especial, por 34 votos a 1, ressalvados os destaques, mediante rejeição dos técnicos da fazenda e da receita federal (Rangel & Netto 2003: 05).

Em março de 2000, a CESP concluiu a votação do relatório do dep. Mussa Demes e entrou na Câmara um projeto oficial e outro extra-oficial. Alternativamente ao texto que corria na CESP, o governo trabalhava na Proposta Parente, totalmente diferente do que estava sendo discutido na PEC 175. Criou-se uma disputa entre os defensores do texto do substitutivo, apoiado pelo Dep. Michel Temer, presidente da Câmara e pelo Dep. Germano Rigotto, presidente da CESP para a Reforma Tributária, e o Executivo, que resistia à proposta que havia eliminado a cumulatividade de impostos e a CPMF. Em junho de 2000, o governo apresentou uma proposta ignorando o substitutivo aprovado na Comissão, mantendo as contribuições sociais e tornando permanente a CPMF.

Melo (2002) e Campos (2002) desenvolvem explicações semelhantes do fracasso da iniciativa reformista do governo FHC. Segundo Melo (2002), o fracasso do governo deveu-se à desistência do governo em investir politicamente para a aprovação do projeto. O governo desistiu da reforma tributária pois percebeu a resistência dos atores e optou por implementar parte de suas propostas pela via da legislação infraconstitucional (aprovando a Lei Kandir e a Lei de Responsabilidade Fiscal), por medidas provisórias e leis ordinárias (legislação do IR e criação do Simples). O governo fez a opção pelo menor esforço. Ademais, enquanto o projeto era discutido na CESP, houve uma mudança endógena de preferências no Executivo. Houve melhorias fiscais de 1995 a 1999 e para os setores do governo que originaram a proposta, tornou-se mais desejável ou uma reforma mais ambiciosa ou manter o *status quo*. O único ator com poder de veto sobre a

PEC 175 era o próprio Executivo. Por isso, o conflito entre a CESP e o Executivo adquiriu caráter de confronto institucional.

A análise de Campos (2002) converge com a análise de Melo (2002), porém, enfatizando a posição dos diferentes atores e interesses sobre a Reforma Tributária - em especial, as posições do empresariado e do governo -. Segundo Campos (2002), a Reforma Tributária do Governo FHC não avançou somente devido à multiplicidade de atores com interesses inconciliáveis na arena decisória, mas também devido aos constrangimentos relacionados à própria “fase histórica do país” nos anos em que a reforma tramitou no Congresso. Segundo a autora, era um período de consolidação do projeto liberal de FHC, centrado na premissa da estabilidade, que restringiu as opções no campo das políticas públicas. O discurso da revisão tributária era identificado com os interesses dos industriais e os projetos que gerassem conflito com a política de combate à inflação não eram vistos como prioridade na agenda política do governo. Ademais, FHC elegeu-se com uma base de sustentação política heterogênea, tendo que administrar amplos interesses. Este contexto político fez com que FHC centralizasse suas prioridades naqueles projetos que uniam a base e evitavam fratura políticas. Projetos de ordem econômica que liberavam o investimento para setores de telecomunicações e energia, por exemplo, eram aglutinadores. Não era o caso da Reforma Tributária, a partir da constatação de que qualquer revisão na área dos tributos segmenta e cria zonas potenciais de conflito em todos os níveis (pg. 215).

### **A Reforma Tributária do Governo Lula**

No começo de 2003, o governo federal começou a se articular para buscar apoio para as reformas. Pressionado pela expectativa do mercado internacional com a condução da política macroeconômica, o governo recém-eleito procurou completar a travessia iniciada pelo governo anterior, FHC, no âmbito das reformas fiscais.

No entanto, a nova proposta de reforma tributária era polêmica antes mesmo de chegar ao Congresso. Os governadores, da base aliada ou não, enfrentavam diferentes situações fiscais e marcavam opiniões divergentes sobre pontos do conteúdo da reforma. Eles divergiam, especialmente, sobre a unificação de alíquotas do ICMS e o fim dos incentivos fiscais para empresas (origem da guerra fiscal).

Em fevereiro do mesmo ano, as discussões se acirraram: enquanto o governo estava preocupado em conquistar o apoio de todos os governadores para, assim, conseguir que eles influenciassem e obtivessem o apoio dos parlamentares de suas bancadas, os governadores, na realidade, articulavam-se em diferentes clivagens defendendo interesses multifacetados, do ponto de vista regional, partidário e econômico.

Foi assim que surgiram cinco pontos que marcaram o debate federativo da reforma tributária: as Cartas de Cuiabá, Maceió e, por fim, de Brasília, a articulação dos governadores do PSDB, a articulação dos prefeitos juntamente com os governadores dos Estados mais ricos da federação.

As Cartas de Cuiabá e de Maceió representaram o interesse dos governadores dos estados do Centro-Oeste e Nordeste que reivindicaram, basicamente, mudança de indexador da dívida dos Estados e criação de um fundo de desenvolvimento regional. A Carta de Brasília, por sua vez, foi o resultado da reunião do presidente Lula com os 27 governadores, a partir da qual ele se comprometeu com pontos das reformas tributária e previdenciária. Em relação à reforma tributária, houve consenso em torno da unificação da legislação do ICMS, porém, não houve definição da cobrança do imposto no destino (consumo) ou na origem (produção). Também ficou acordado que, em um prazo de 30 dias, os Estados enviariam para o governo federal, estudos do impacto das novas medidas acordadas sobre a reforma da previdência nas finanças estaduais.

A articulação dos governos tucanos - oito ao total - foi liderada por Geraldo Alckmin (SP) e Aécio Neves (MG). Apesar do apoio às reformas, ambos marcaram posição contra qualquer tipo de nova despesa para os estados sem uma compensação por parte da União.

Já a articulação dos prefeitos com os governadores dos Estados mais ricos da federação marcou a oposição à proposta do governo federal de substituir o ICMS pelo IVA (imposto cobrado no destino e na última etapa da produção, diferente do ICMS). Especificamente para os prefeitos, o problema desta proposta do governo federal era a perda do direito de tributação do ISS. Diante disso, os prefeitos programaram a manifestação da 6ª Marcha a Brasília. Em março, o presidente Lula se reuniu com mais de 2000 prefeitos e recuou diante da 6ª Marcha, prometendo mudanças na proposta de reforma tributária e até a liberação de recursos do orçamento. Este momento marcou, definitivamente, a entrada dos prefeitos nos debates sobre a reforma tributária.

No dia 30 de abril, a PEC 41/03 deu entrada na Câmara (foi enviada à Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJ). As propostas de reforma tributária e previdenciária foram

entregues, pessoalmente, pelo presidente Lula ao Congresso, acompanhado de 22 ministros, de todos os 27 governadores e 10 prefeitos de capitais. Nesta etapa da negociação do texto da Reforma Tributária, o conflito se deu em dois níveis: entre o Governo Federal e os governadores, envolvendo a partilha do bolo tributário e o caminho institucional das questões polêmicas (via lei complementar ou emenda constitucional); entre os governadores, com o cruzamento das clivagens partidária, regional e econômica. Se, em um momento, os governadores de oposição se organizaram para reivindicar maior participação nas contribuições, em outro momento, os governadores do nordeste juntaram-se em torno da reivindicação de uma compensação pela retirada da proposta de tributação do ICMS no destino.

Os principais pontos da PEC 41/03 eram os seguintes:

- I. Imposto sobre grandes fortunas: propõe a eliminação da necessidade de regulamentação por Lei Complementar (LC).
- II. Imposto territorial rural: transferi-lo para competência dos Estados e do Distrito Federal; mantendo a regulamentação por LC; mantém destinação de 50% da arrecadação desse tributo para o Município de localização do imóvel.
- III. Imposto sobre a transmissão causa mortis e doação de bens ou direitos (ITCD): determina a progressividade.
- IV. Imposto municipal incidente sobre a transmissão inter vivos de bens imóveis ou de direitos sobre estes (ITBI): autoriza a progressividade e a aplicação de alíquotas diferenciadas.
- V. ICMS:
  - 1) mantém a competência estadual;
  - 2) propõe a uniformização das legislações;
  - 3) propõe a regulação por LC;
  - 4) é vedada a adoção de norma estadual autônoma;
  - 5) propõe uniformização das alíquotas: máximo de 5, decididas por Resolução do Senado Federal;
  - 6) cobrança na origem;
  - 7) é vedada a concessão de benefícios e incentivos fiscais: fim da guerra fiscal.
  - 8) constitucionaliza a isenção do ICMS concedida na Lei Kandir.

- VI. Propõe retirar da constituição os critérios definidores do índice de participação dos municípios no ICMS, deixando esta matéria para LC.
- VII. Propõe destinar 2% da arrecadação do IR e do IPI para um fundo nacional de desenvolvimento regional.
- VIII. Caráter permanente da CPMF, para financiamento exclusivo da Seguridade Social.
- IX. Nova disposição sobre a Contribuição sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas (CSLL), vedando a adoção de alíquotas menores para instituições financeiras.
- X. A não-cumulatividade da contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS), para alguns setores de atividade econômica definidos em lei ordinária.
- XI. Substituição, total ou parcial, da contribuição social sobre a folha de salários por outra que incida sobre receita ou faturamento, de forma não-cumulativa.
- XII. Regulamentação constitucional do programa de renda mínima.
- XIII. A prorrogação da desvinculação de receitas da União para o período de 2003 e 2007.

O aparente clima de consenso escondia as diferenças dos governadores sobre as isenções fiscais estaduais para empresas exportadoras, prevista na antiga Lei Kandir. A questão central neste momento era a nova partilha do bolo tributário. Os pontos específicos discutidos foram:

- 1) o local de cobrança do ICMS;
- 2) A participação dos governos estaduais na Cide e na CPMF.

#### **A tramitação na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (CCJ).**

A PEC 41 chegou em maio a CCJ. A CCJ analisou a constitucionalidade das propostas e apenas suprimiu pontos. O relator apresentou um parecer que foi votado pelos 57 integrantes da comissão, sendo aprovado pela maioria dos presentes. O PMDB, alinhado ao Palácio do Planalto, e o setor moderado do PT, foram os setores escolhidos para relatar as reformas da Previdência e tributária na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) da Câmara dos Deputados. O presidente da CCJ, Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP), anunciou os nomes dos deputados Osmar Serraglio (PMDB-PR), como relator da reforma tributária, e Maurício Rands (PT-PE), como relator da previdenciária. O objetivo do governo ao dar o aval aos nomes foi, primeiro, ter a certeza de que não teria nenhuma surpresa na primeira etapa de tramitação das reformas, e, segundo, dar mais

um passo na tentativa de atrair o PMDB para a base aliada. Serraglio, ligado ao líder da bancada peemedebista na Câmara, dep. Eunício Oliveira (CE), assumiu com um discurso tranquilizador para o Planalto, revelando que queria evitar ao máximo as modificações dos pontos das reformas durante a tramitação Legislativa (FSP, 08/05/03).

No dia 22 de maio, o dep. Osmar Serraglio (PMDB-PR) apresentou o parecer pela admissibilidade da reforma tributária, ressalvadas duas emendas saneadoras: o quorum no Confaz (Conselho Nacional de Política Fazendária, que reúne os secretários estaduais de Fazenda) para definir as mercadorias que se encaixariam nas cinco alíquotas de ICMS a serem definidas pelo Senado seria de no mínimo 60%; o ITR (Imposto Territorial Rural) seria fixado por lei complementar federal até que as assembleias estaduais criassem leis próprias para instituir a cobrança. O relatório da Reforma Tributária foi aprovado na CCJ por 55 votos a 2. Os seis destaques para votação em separado (tentativas de alteração de pontos do parecer) foram rejeitados (FSP, 30/05/03). O parecer da comissão foi aprovado com complementação de voto contra os votos dos deputados Eduardo Paes (PSDB-RJ) e Mendonça Prado (PFL-SE). Apresentaram votos em separado os deputados Juíza Denise Frossard (PSDB-RJ), Sérgio Miranda (PC do B-MG) e Asdrúbal Bentes (PMDB-PA). As principais questões discutidas foram: a desoneração das exportações e o teto do judiciário. No entanto, voltaram aos debates a taxaço dos inativos e o local de tributação do ICMS.

Na CCJ, houve uma continuação do conflito entre o Executivo Federal e os governadores, que também se estendeu aos debates legislativos. O conflito evidenciou-se no parecer do relator da CCJ e nos votos em separado dos parlamentares acima citados. A novidade neste momento foi a entrada de um novo ator, o Judiciário, que entra na disputa na determinação do teto do funcionalismo. Na primeira fase de votação das reformas, na Comissão de Constituição e Justiça, os governadores ficaram ausentes. A avaliação palaciana é que "não atuaram como deveriam", permitindo que liderados seus votassem contra. Casos registrados pelo Palácio do Planalto foram de deputados paulistas e gaúchos, que, embora sabidamente ligados aos governadores Geraldo Alckmin e Germano Rigotto, votaram contra na CCJ (OESP, 09/06/03).

### **A tramitação na Comissão Especial da Câmara dos Deputados (CESP).**

No dia 04 de junho, foi constituída a Comissão Especial e foi designado o relator, dep. Virgílio Guimarães (PT-MG), que deveria proferir parecer à PEC em um prazo de 40 sessões. Um ponto da reforma que causou polêmica entre os governadores e o Governo Federal foi a questão da DRU (Desvinculação de Receitas da União). Inicialmente, a posição do Governo era pela ampliação da DRU, mecanismo provisório que permite ao Executivo dispor livremente de 20% da receita dos principais tributos, sem as vinculações impostas pela Constituição. Em seu projeto de reforma, o governo se limitou a propor a prorrogação até 2007 da regra, que existe desde 1994 e já teve os nomes de FSE (Fundo Social de Emergência) e FEF (Fundo de Estabilização Fiscal). Mas a Fazenda, o Planejamento e boa parte dos governadores defenderam, nos bastidores, mais liberdade para direcionar gastos. Essa preocupação chegou à comissão especial que analisava a reforma tributária. A equipe econômica queria a ampliação da DRU, mas o ministro Antonio Palocci Filho (Fazenda) via como prioridade a aprovação rápida do projeto. (FSP, 10/06/03).

No meio da discussão da PEC na Comissão Especial, o Governo fez um acordo com os governadores, segundo o qual o Congresso alteraria a proposta para estender aos Estados as regras da DRU (Desvinculação de Receitas da União), que desde 94 livra o governo federal de cumprir os gastos obrigatórios determinados pela Constituição em saúde e educação, por exemplo. A proposta foi apresentada na comissão especial da Câmara e contava com o apoio declarado do relator do projeto, Virgílio Guimarães (PT-MG), e uma concordância mais discreta do Palácio do Planalto. Contudo, diante das críticas de políticos ligados à área social, para os quais a regra, destinada a aliviar o caixa dos Estados, equivalia a menos recursos para o setor, o discurso do Governo mudou. "Já compramos muitas brigas em nome dos governadores e não vamos criar mais uma frente de batalha", disse o deputado Professor Luizinho (PT-SP), vice-líder do governo na Câmara (FSP, 03/07/03).

No final de julho de 2003, o clima de aparente harmonia simbolizado pela entrega conjunta da PEC à Câmara pelo Executivo Federal e pelos governadores foi desfeito a partir de uma reunião entre o Presidente Lula e cinco governadores: Aécio Neves (PSDB-MG), Marconi Perillo (PSDB-GO), Germano Rigotto (PMDB-RS), Wilma Faria (PSB-RN) e Eduardo Braga (PPS-AM), na qual nenhum acordo foi assinado. Nas semanas anteriores a esta reunião, o Planalto teve de recuar em propostas previamente negociadas com os governadores (fez concessões na Previdência e teve de desistir da idéia de, na tributária, autorizar os Estados a

gastarem livremente 20% de suas receitas). Conseqüentemente, os cinco governadores chegaram em Brasília dispostos a intensificar o pleito por mais vantagens na reforma tributária. Configurou-se um impasse no qual o Governo resistiu diante das reivindicações dos governadores, que incluíam: a divisão da Cide e da CPMF, o fundo de compensações aos Estados exportadores (de R\$ 8,5 bilhões), o fim da cobrança do Pasep e a DRE (Desvinculação das Receitas Estaduais) (FSP, 23/07/03). Este evento marcou também um conflito dentro do Poder Executivo Federal, entre o Chefe da Casa Civil, José Dirceu, mais aberto às reivindicações dos governadores, e o Ministro da Fazenda, Antonio Palocci Filho, que temia a reação dos mercados internacionais diante das eventuais perdas de receita da União para os Estados.

Do ponto de vista do Governo, este impasse na tributária marcou um revés na estratégia de se associar aos governadores para aprovar em conjunto as reformas Previdenciária e Tributária, ambas voltadas para equilibrar os caixas da União e dos Estados. As medidas mais importantes para o Governo Federal eram: a prorrogação da CPMF que, pela legislação atual, terá alíquota reduzida de 0,38% para 0,08% em 2004 e da DRU, mecanismo provisório que libera 20% das receitas dos gastos obrigatórios impostos pela Constituição. A consequência disto para a tramitação da PEC 41 foi o não cumprimento do prazo de tramitação da matéria na Comissão Especial (idem).

Depois deste primeiro revés, o Governo Federal mudou de estratégia: resolveu desacelerar a tramitação da Tributária, para priorizar a negociação da Reforma da Previdência. Em meados de 2003, o governo enfrentava várias frentes de conflito: a crise com o MST, o enfrentamento com Judiciário e servidores na reforma da Previdência, além do impasse na negociação com os governadores por causa da partilha do bolo tributário. Divididos até duas semanas anteriores por conta da definição sobre o local de cobrança do ICMS, os governadores uniram-se depois que se convenceram que o imposto seria cobrado na origem e não no destino. Resultado: eles não abriam mão da reivindicação de participar na CPMF. Em contatos com o Planalto, os governadores reafirmaram isso, mas abririam uma brecha: essa participação poderia ser progressiva, a partir do ano seguinte, quando a contribuição passaria a ser cobrada de forma definitiva. O governo federal não concordou. Aceitaria, no máximo, ceder uma parcela da Cide e criar um fundo para compensar as perdas dos Estados com a desoneração das exportações. O governo não afirmou, entretanto, qual percentual da Cide pretendia ceder nem como financiaria o fundo (FSP, 30/07/03).

Neste mesmo período, o dep. Virgílio Guimarães divulgou um relatório preliminar da reforma tributária. Nele, foram incorporados vários pontos que correspondiam a pressão de lobbies antigos que circulavam no Congresso, como o da Zona Franca de Manaus, e a pressões mais recentes, como a que pedia a regularização da taxa municipal para a coleta de lixo. Segundo o economista Ricardo Varsano, especialista em tributação do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), ligado ao Ministério do Planejamento, a inclusão desse "entulho" no pré-relatório divulgado por Guimarães atendeu a dois propósitos: ganhar tempo, até que o Planalto acertasse com os governadores o formato definitivo da reforma, e testar a receptividade a diversas propostas, os tais "balões de ensaio". O texto, que o relator chama de "esboço parcial", atropelou a intenção de Palocci de restringir a reforma a poucos pontos consensuais. Enquanto o projeto enviado pelo governo ao Congresso alterava oito artigos da Constituição e acrescentava quatro, o de Guimarães alterava 27 e acrescentava 11. No dia 28/07, o relator Guimarães deveria apresentar mais uma versão do texto. (FSP, 28/07/03).

O novo relatório preliminar apresentado pelo dep. Virgílio Guimarães (PT-MG) retirou da proposta pontos centrais da primeira versão do relator, como mudança na cobrança do ICMS (que agradaria Estados do Nordeste e descontentaria produtores como São Paulo) e a isenção do IPI para compra de máquinas - essa uma reivindicação do empresariado. As alterações desencadearam críticas à reforma e poderiam emperrar sua tramitação na Câmara (FSP, 30/07/03).

Quadro 1: As principais alterações entre a 1ª e a 2ª versão do relatório preliminar

Pontos	1ª versão	2ª versão
ICMS	1. Introduzia novidades no projeto do governo, como um prazo de transição para que os recursos do imposto ficassem com os Estados onde as mercadorias são consumidas.	2. Inovações ficaram para as discussões entre o Planalto e os governadores.
Petróleo e Energia	1. Previa tirar da Constituição a regra que prevê a cobrança do ICMS sobre esses dois produtos nos locais de consumo, atendendo à pressão dos Estados produtores.	2. Manteve a regra no texto constitucional e remeteu o tema para as discussões entre Planalto e governadores.
Incentivos Fiscais	1. Criava um prazo de transição e várias exceções para o fim da concessão de incentivos com o ICMS para a atração de empresas, previsto no projeto do governo.	2. Remeteu o tema para as discussões entre Planalto e governadores.
Desoneração dos Investimentos	1. Previa a isenção do IPI para a aquisição de máquinas e equipamentos destinados a estimular a produção, atendendo a pressões dos empresários.	2. Remeteu o tema para as discussões entre Planalto e governadores, porque pode implicar compensação para casos de perda de receita.
Noventena	1. Previa prazo mínimo de 90 dias entre a criação e a cobrança de um novo imposto ou alíquota.	2. Voltou o texto original do projeto do governo, que não prevê o mecanismo.
Desvinculação de Receita	1. Autorizava os estados e municípios a gastarem livremente 20% de suas receitas, desde que mantivessem o volume de gastos em saúde e educação.	2. Manteve as regras constitucionais para os gastos em saúde e educação (fixados em percentual da receita) e autorizou a desvinculação para outras despesas.

O texto de Guimarães, com os pontos no quadro acima, foi alvo de vários ataques de opositoristas e governistas. A última versão apresentou recuos nas principais alterações ao texto original do governo, negociadas com Estados, empresários e membros da comissão, contempladas na 1ª versão. "Minha opinião é que, do jeito que está, o relatório dificilmente passa", disse o presidente da comissão, Mussa Demes (PFL-PI), que considerava o texto "enxuto demais" e omissos em relação a temas fundamentais, como a distribuição das receitas do ICMS e o estímulo à competitividade da produção nacional (FSP, 31/07/03).

Pressionado pelos governadores e tentando viabilizar a aprovação do projeto na comissão especial da Câmara, o Governo Federal cedeu em um ponto: a partilha da receita da Cide com os estados e os municípios, via edição de Medida Provisória. Contudo, o governo acenou ainda para a possibilidade de estudar novas concessões aos governadores. Havia urgência em dois pontos: prorrogação da CPMF e renovação da DRU. Pelo diagnóstico da base aliada, a situação da reforma não era encorajadora: o acordo com os governadores era frágil e sujeito a nova negociação; a comissão não estava disposta a homologar o texto original do Planalto; foram dadas como certas alterações no Senado, o que faria o projeto voltar à Câmara. Ademais, com sua atenção até aqui voltada para a reforma da Previdência, a bancada governista mal conhecia as propostas tributárias e o discurso oficial em sua defesa.

Era certo que o texto definitivo seria mais parecido com a última versão, mas considerava-se inevitável acatar parte das demandas da comissão. A mais provável delas era a instituição da noventena para os impostos (a regra, hoje válida apenas para as contribuições sociais, estipula um prazo mínimo de 90 dias entre a criação e a cobrança de um novo tributo ou alíquota). Outra reivindicação dos empresários, que conta com o apoio de um grupo de deputados encabeçado por Delfim Neto (PP-SP) e Armando Monteiro (PTB-PE, presidente da Confederação Nacional da Indústria), era o fim do ICMS e do IPI sobre a compra de máquinas e equipamentos. Temendo a perda de receita, o ministro Antonio Palocci Filho (Fazenda) acenou com uma solução intermediária: um artigo prevendo medidas de incentivo ao setor produtivo, a serem definidas em legislação posterior. Seria preciso ainda equacionar a disputa entre os Estados pela repartição das receitas do ICMS. Uma alternativa era deixar o lado mais "federativo" do debate para o Senado, a Casa que representa os Estados. Os senadores poderiam até desfigurar o projeto, mas garantindo a prorrogação da CPMF e da DRU (FSP, 11/08/03).

Em agosto, a grande preocupação do governo era a elaboração de uma estratégia para agilizar as tramitações conjuntas das Reformas Previdenciária e Tributária na Câmara e no Senado, como também tentar evitar que houvesse grandes modificações no texto da previdenciária no Senado. A idéia do Chefe da Casa Civil, José Dirceu, era que os senadores mantivessem as mudanças feitas pelos deputados nas regras da Previdência e, em troca, teriam hegemonia na elaboração da reforma do sistema tributário. Pelo acordo, os deputados federais aprovariam o parecer sobre a matéria sem entrar em questões polêmicas, além de se comprometerem a não mexer nas alterações feitas pelo Senado no texto quando ele voltasse para a Casa. A proposta não foi aceita pelos líderes da base aliada e da oposição nas duas casas legislativas (FSP, 13/08/03).

Neste ponto da tramitação da reforma, para o governo, os prazos da reforma eram mais importantes que o conteúdo: era preciso fazer o projeto chegar ao Senado a tempo de aprovar a prorrogação da CPMF e da DRU. No Senado, esperava-se uma discussão complexa e demorada das propostas, que certamente incluiria a distribuição das receitas do ICMS entre os Estados e, o que mais temia o governo, a repartição das receitas da CPMF. Uma saída discutida em reunião, da qual também participaram os ministros Antonio Palocci Filho (Fazenda) e José Dirceu (Casa Civil), foi obter dos senadores a aprovação da CPMF e da DRU, enquanto o resto da reforma continuaria em tramitação. A CPMF com alíquota 0,38% (o imposto do cheque, com arrecadação anual de R\$ 24 bilhões) e a DRU (Desvinculação das Receitas da União, que permitirá ao governo gastar livremente 20% das receitas dos tributos até 2007) valiam só até 31 de dezembro daquele ano (2003). Para valer a partir de janeiro de 2004, a aprovação teria que ocorrer com uma antecedência de três meses. No entanto, as dificuldades para pôr toda essa estratégia em prática começaram pela comissão da Câmara, onde havia várias pressões regionais e empresariais pela mudança do texto da reforma (FSP, 14/08/03).

Os governadores eram, em grande maioria, contrários ao “fatiamento” da reforma proposto por alguns membros do governo, com exceção do Governador Geraldo Alckmin (PSDB-SP). Aliás, neste ponto da reforma, os governadores concordavam com apenas alguns pontos: a partilha da Cide (25% que a União arrecada iria para os Estados); a partilha da CPMF e a criação de um fundo para compensar os Estados exportadores pelas perdas de receitas decorrentes da Lei Kandir, que desonerou as exportações de cobrança de ICMS. De resto, os governadores divergiam: com relação à cobrança do ICMS na origem (posição defendida pelos

governos de São Paulo e do Amazonas, ao contrário dos governos do Nordeste, que defendiam a cobrança no destino); com relação à cobrança de ICMS sobre o petróleo na origem (posição defendida pelo governo do Rio de Janeiro, Estado que é o maior produtor). Os governadores do Norte, Nordeste e Centro-Oeste temiam auferir perdas de receita com a reforma, diante das medidas para acabar com a guerra fiscal. No entanto, pareciam se conformar com a mudança, diante da criação de fundos de compensação e da partilha de tributos de arrecadação exclusiva da União (FSP, 24/08/03).

Em 22 de agosto, o parecer do relator da CESP, dep. Virgílio Guimarães (PT-MG) foi aprovado. Embora contasse com 27 dos 38 integrantes da Comissão Especial da reforma tributária, o governo enfrentou muitas dificuldades e críticas de aliados e adversários para concluir a votação do relatório. Foram derrubados em bloco os 250 destaques (propostas de votação em separado) individuais e, um a um, os seis destaques de bancada apresentados pelos partidos de oposição. A fragilidade do apoio dos governistas ficou mais uma vez evidente, quando, a partir de um acordo com a oposição, o relatório foi modificado para atender ao lobby amazônico pela prorrogação, por mais dez anos, dos benefícios da Zona Franca de Manaus que, pela Constituição, acabam em 2013. O governador do Amazonas, Eduardo Braga, do aliado PPS, estava na sessão para, ao lado dos deputados da região, pressionar pela medida. Para viabilizá-la, o governo concordou também em prorrogar por dez anos os benefícios da Lei de Informática, que beneficiam as demais regiões do país e se extinguem em 2009. Deputados de partidos da base como PMDB, PTB e PL discursaram em apoio a destaques apresentados pela oposição, mas votaram com o governo (FSP, 27/08/03).

No final dos debates da Comissão Especial, explicitou-se uma estratégia do Governo Federal: fazer concessões na Reforma Tributária para viabilizar a tramitação da Reforma Previdenciária. Na realidade, a negociação conjunta das duas reformas foi imposta pelos deputados oposicionistas. Os deputados do PFL e do PSDB salvaram o governo de uma derrota na votação de 1º turno na Câmara da Reforma Previdenciária e condicionaram o apoio no 2º turno a mudanças na tributária, contra a qual votaram em bloco na CESP (idem). Ou seja, os governadores passaram a condicionar a votação na Reforma da Previdência à partilha de receitas federais no âmbito da Reforma Tributária. "O governo atropelou a lógica do processo ao votar a reforma tributária sem um apoio mínimo, isso fez com que perdesse o apoio para a votação da Previdência no segundo turno", afirmou o deputado José Carlos Aleluia (PFL-BA).

Antes do encaminhamento do projeto ao plenário da Câmara, o governo reabriu negociações para alterar a proposta do texto recém-votado relatado pelo Dep. Virgílio Guimarães (PT-MG). Em reunião de 17 governadores e oito representantes dos Estados, com o presidente da Câmara, João Paulo Cunha (PT-SP) e líderes partidários, foi criada uma comissão paritária, envolvendo dez integrantes para redigir a proposta de alteração que seria levada ao plenário. O governo concordava em ceder em dois pontos: a constitucionalização do fundo para compensar os Estados por perdas decorrentes da Lei Kandir (desoneração das exportações) e a cessão de 25% da Cide (tributo cobrado sobre a venda de combustíveis), hoje da União, aos Estados. A “emenda dos governadores” representou um novo revés para o governo na tramitação da reforma. A intenção era votar um texto básico na Câmara e deixar as negociações para o Senado. Os governadores se opuseram e até ajudaram a esvaziar a Câmara no dia anterior, para que não houvesse a votação do segundo turno da reforma da Previdência. O temor dos Estados era que o governo assegurasse seu interesse, a prorrogação da CPMF e da DRU, e deixasse questões, como a constitucionalização do fundo de compensações, contida na Lei Kandir, entregue à própria sorte. Por isso, queriam que a proposta saísse da Câmara com uma solução encaminhada. "Subscrevemos a PEC [proposta de emenda à Constituição], mas, nos termos em que saiu da comissão, não interessa aos Estados", disse o governador Marconi Perillo (PSDB-GO) (FSP, 28/08/03).

### **A discussão em 1º turno no plenário da Câmara.**

No dia 02 de setembro, a matéria entrou em plenário e começou a discussão em primeiro turno. Um dos líderes da base aliada, Eduardo Campos (PSB), anunciou que os governadores de São Paulo, Geraldo Alckmin, e de Minas Gerais, Aécio Neves, anunciaram a sua disposição de aliviar as pressões sobre as suas bancadas na Câmara após tomarem conhecimento da proposta apresentada pelo governo.

Alguns deputados discursaram neste mesmo dia e marcaram posição crítica sobre alguns pontos importantes do texto da reforma que chegou ao plenário, recém-saído da CESP, conforme o quadro 2.

Quadro 2 – Principais pontos de crítica do texto da Reforma Tributária levantados no Congresso

Dep. Mendonça Prado (PFL-SE)	Critica o atual sistema tributário e a proposta do governo, que não enfrenta a questão da desigualdade regional com a cobrança do ICMS no destino, e a arrecadação do imposto sobre a comercialização do petróleo no Estado produtor do bem; critica a arrecadação não-partilhada da Cide, Cofins e CPMF pela União.
Dep. Ronaldo Caiado (PFL-GO)	Faz críticas ao fato do relatório da CESP ainda não ter sido apresentado e ao final da discussão, ele terem que apresentar emendas. Também critica o aumento da carga tributária na proposta do governo.
Dep. Onyx Lorenzoni (PFL-RS)	Profere discurso contrário à reforma, argumentando tratar-se de um “golpe” contra a autonomia financeira dos Estados.
Dep. Ronaldo Dimas (PSDB-TO)	O texto não atende às necessidades do país pois: obriga as contribuições a incidirem sobre todas as importações; criam-se dois novos tipos de IPVA; ITR para Estados e Municípios e as 5 alíquotas do ICMS aumentam a carga tributária; (...) Foram itens aprovados na Comissão Especial, na qual a base governista trocou 22 membros no total de 31.
Dep. Machado (PFL-SE)	O relatório do dep. Virgílio Guimarães visa essencialmente o aumento da carga tributária. O governo pretende federalizar o ICMS, perenizar a CPMF e prorrogar a DRU. O relatório só atende aos interesses do GF que teve que efetuar mais de 20 substituições na composição da CESP para ter o relatório aprovado. Problemas do relatório: 1) origem e destino não estão claros; 2) o Fundo de Compensação das Exportações também; 3) o Fundo de Desenvolvimento Regional precisa ser aumentado para 3% conforme compromisso do Ministério da Fazenda; 4) as questões dos benefícios fiscais, da Cide e da CPMF precisam ser melhor discutidas. Se a CPMF tornar-se permanente, é justo que se compartilhe com Estados e Municípios. Outra questão polêmica: tributação de petróleo e energia.
Dep. João Fontes (PT-	O relatório oriundo da CESP não coaduna com os discursos do

SE)	relator nos Estados. Em Sergipe, o deputado Virgílio prometeu alterar a cobrança do ICMS sobre petróleo e energia e no relatório, isso não ocorreu. o PT mudança drasticamente de posição após assumir o governo: enquanto oposição, era contra a cobrança do CPMF mesmo como contribuição provisória. Nesta reforma, a CPMF é permanente e o ICMS, federalizado.
Dep. Antonio Carlos Pannunzio (PSDB-SP)	A reforma é justificada como instrumento de aumento da competitividade do país, mas caminha em direção oposta. As normas ruins são mandatórias e as boas, autorizativas. Com relação ao COFINS, por exemplo, o teto restringe a possibilidade de acabar com a cumulatividade, em vez de ampliá-la. Citando o tributarista Clovis Panzarini, o modelo proposto não simplifica, é mais complexo que o atual. O regulamento único do ICMS e as 5 alíquotas ferem um princípio democrático, retirando do Congresso Nacional a prerrogativa de legislar sobre tributos (dá ao CONFAZ esta prerrogativa).

Além de pontos do conteúdo da reforma, alguns deputados denunciaram em plenário que as estratégias regimentais utilizadas pelo governo para agilizar o tramite da proposta não eram aceitáveis. O dep. Antonio Cambraia (PSDB-CE) chamou a atenção para a substituição dos deputados da oposição na CESP, que poderiam votar contra a proposta. Segundo o dep. Ronaldo Dimas (PSDB-TO), a base governista trocou 22 membros no total de 31, da Comissão Especial. Segundo o deputado Cambraia, houve também a manobra de revogar uma medida provisória para iniciar a discussão da reforma no mesmo dia em que o projeto entrou na pauta da Câmara. O Governo decidiu revogar a medida provisória que dispõe sobre o quadro de pessoal da Agência Nacional das Águas por meio da edição de outra medida provisória. Com isso, o governo destrancou a pauta da Câmara para liberar a votação da reforma tributária.

O dep. Antônio Carlos Magalhães Neto (PFL-BA) citou em seu discurso que o governo trouxe a matéria a plenário e impôs a discussão sem os deputados conhecerem o texto da Emenda Substitutiva Global Aglutinativa do relator da CESP. O dep. Pauderney Avelino (PFL-AM)

reforçou o coro, dizendo-se contrário ao modo como o governo conduz o processo de discussão em plenário.

Em setembro, houve uma derrama de requerimentos da oposição no plenário da Câmara, solicitando o adiamento da votação da proposta, tentando obstruir o andamento da tramitação da matéria. Os dois principais partidos de oposição ao governo Lula, PFL e PSDB, abriram duas frentes na Justiça para tentar paralisar a tramitação da reforma tributária: entraram no STF (Supremo Tribunal Federal) com uma ação direta de inconstitucionalidade e com um mandado de segurança. Nos dois casos, o PFL e o PSDB contestaram a decisão do Planalto de revogar uma medida provisória, por meio da edição de outra medida provisória, para destrancar a pauta da Câmara, liberando a votação da reforma tributária. No dia 09/09, o ministro do STF Celso de Mello negou liminar que paralisaria a tramitação da reforma tributária na Câmara.

No mesmo período, foi colocada em votação a Emenda Aglutinativa Substitutiva Global de Plenário nº 27, aprovada pelo relator da CESP, dep. Virgílio Guimarães. A emenda foi aprovada com larga margem de votos: Sim: 378; Não: 53; Abstenção: 0; Total: 431. O governo reconheceu que o texto que foi aprovado exigiria revisão no Senado, especialmente o ponto sobre o período de transição de 11 anos para a cobrança do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) no destino e o montante dos dois fundos criados pela reforma, um para compensar perdas de Estados exportadores e outro de desenvolvimento regional. Os governadores queriam aumentar o volume de arrecadação dos dois fundos (FSP, 06/09/03).

Mal o texto base da Reforma Tributária foi aprovado na Câmara, iniciou-se um impasse entre governo e oposição no Senado, em torno da futura relatoria da matéria. O PFL queria que o presidente da comissão, Edison Lobão (PFL-MA) nomeasse Rodolpho Tourinho (PFL-BA), mas o governo não aceitava. O líder do PT defendeu ontem a indicação de Fernando Bezerra (PTB-RN), que, embora seja ex-presidente da CNI (Confederação Nacional da Indústria), era da base governista e era considerado um aliado confiável. O PMDB, por sua vez, também estava no páreo com o senador Romero Jucá (RR). Ao mesmo tempo em que se esboçava um conflito no Senado antes da matéria iniciar tramitação na casa, os líderes do governo estudavam argumentos regimentais para tentar encerrar rapidamente a votação em primeiro turno da Reforma Tributária reduzindo, por exemplo, as 50 emendas ao texto para, no máximo, 10.

As propostas de mudança feitas ao relatório do dep. Virgílio Guimarães (PT-MG), quase todas de autoria de PSDB e PFL, se dividiam em 42 emendas aglutinativas, que sugeriam

alterações a determinado ponto da proposta, e oito destaques de bancada, que pediam a supressão de determinado ponto. Caso todas as emendas fossem a plenário, elas teriam que ser votadas nominalmente, uma a uma. No caso dos destaques, o governo teria que assegurar o voto de 60% dos deputados, 308 de 513, para evitar a alteração. No caso das aglutinativas, o autor da emenda (a oposição, em sua maioria) teria a responsabilidade de assegurar os 308 votos para alterar o texto. Com isso, seria impossível encerrar a votação ainda naquela semana.

Apesar de possuir votos suficientes entre os partidos aliados para aprovar a proposta, o governo buscou evitar as manobras de obstrução do PFL, que poderiam jogar a conclusão da votação para frente. E os temores do governo se concretizaram: o dep. Rodrigo Maia, líder do PFL, encaminhou 2 requerimentos para a retirada da pauta da proposta, 2 requerimentos da bancada para votação em globo dos requerimentos de destaque simples e 2 requerimentos de verificação de votação. O dep. Moroni Torgan (PFL-CE) encaminhou 1 requerimento de verificação de votação e encaminhou a votação de requerimento do dep. José Carlos Aleluia para retirada da matéria da pauta.

A despeito das manobras regimentais do PFL, o governo conseguiu fechar um acordo com os governadores Geraldo Alckmin (SP) e Aécio Neves (MG) para a conclusão da votação da reforma tributária em primeiro turno na Câmara. Foi aprovada a Emenda Aglutinativa nº 49 (Sim: 370; Não: 44, Abstenção: 1), a partir da qual foram feitas algumas mudanças na reforma, beneficiando os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro:

- 1) a ampliação do Simples (sistema simplificado de pagamento de tributos) para impostos estaduais e municipais;
- 2) a inclusão de créditos de bens de capital na fórmula de rateio do fundo de compensação dos Estados pelas perdas com a desoneração das exportações. Ficou definida uma nova regra para a distribuição entre os Estados dos R\$ 8 bilhões que seriam repassados anualmente pela União com o objetivo de cobrir perdas decorrentes do fim do ICMS sobre as exportações. A partilha passaria a levar em conta não apenas o saldo comercial e o volume de exportações do Estado, mas também as perdas com a desoneração de máquinas. A alteração desagradou a outros governadores tucanos, como Simão Jatene (PA) e Marconi Perillo (GO) (FSP, 11/09/03). Os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro conseguiram concessões de última hora na transição do ICMS e na ampliação do Fundo de Desenvolvimento Regional para atender regiões pobres dos

dois Estados e do Espírito Santo. Originalmente, os recursos eram só para Nordeste, Norte e Centro-Oeste;

3) ajustes na regra de transição da partilha do ICMS das operações interestaduais. Foi elevado de três para quatro anos o período de carência que, pelo projeto, antecederia a nova forma de cobrança do imposto destinada a favorecer os Estados de destino das mercadorias. Nesse período, a distribuição das receitas ficaria exatamente como hoje, privilegiando os Estados onde os bens são produzidos. A emenda ainda estabeleceu uma redução gradual das alíquotas interestaduais, de forma que, dentro de 11 anos, haja uma alíquota única de, "no máximo", 4%, o que beneficia Estados mais pobres. No acordo com o PSDB, a nova redação do projeto eliminaria a expressão "no máximo", garantindo aos Estados produtores que não haveria alíquota interestadual inferior a 4%. Pelo menos sete Estados, incluindo São Paulo e Minas Gerais, se beneficiam com a tributação na origem, pois produzem mais do que consomem. Se o sistema fosse convertido totalmente para o destino, zerando a alíquota interestadual, o governo paulista poderia perder até R\$ 5 bilhões por ano até o fim da transição.

4) o governo articulou com o Senado a aprovação de projeto que libera para o governo do Rio cerca de R\$ 600 milhões retidos desde a privatização do Banerj. Esse dinheiro serviria para pagar o 13.º salário do funcionalismo do Estado, como reivindicou a governadora Rosinha Garotinho (PMDB).

Na madrugada do dia 10 de setembro, em meio às reações negativas dos parlamentares do Norte e Nordeste diante da aprovação da Emenda Aglutinativa nº 49, os governistas conseguiram aprovar modificações acordadas com o PSDB (370 votos a 44) e rejeitar duas emendas, uma que propunha o fim da cobrança de CPMF (derrubada por 334 votos a 82) e outra que pretendia manter as atuais regras do ICMS (346 a 97). Assim, ficou mantida a prorrogação da CPMF até 2007 com a alíquota de 0,38%. "O PSDB está fazendo oposição de resultados", comemorou o líder do PSDB, Jutahy Magalhães (BA). O PFL ficou fora do acordo, só que vários de seus deputados votaram com o governo. Dos 55 deputados tucanos, apenas 5 votaram contra o acordo. Os demais votos contrários foram de PFL (34), PTB (1), PP (1) e dos radicais do PT (3). De São Paulo, apenas o pefelista João Batista votou contra. A primeira vitória do governo foi na votação de um dos temas mais polêmicos da reforma: a partilha do ICMS cobrado nas operações interestaduais. Destaque de bancada do PFL propunha a supressão da regra de transição para o novo sistema de cobrança, mas foi derrubado por 348 votos a 97. O acordo só não resolveu os

problemas apresentados pelo PFL, principalmente o relativo a benefícios fiscais já concedidos. A reforma preservou incentivos por mais 11 anos, mas a transição do ICMS da origem para o destino vai minar gradativamente isenções dadas a empresas como a Ford na Bahia. Isso porque, a partir de 2008, o imposto isento no Estado produtor será progressivamente devido ao Estado consumidor. A cada ano, a alíquota será reduzida em 1 ponto porcentual. (OESP, 11/09/03).

Diante deste “acordão” liderado pelo PSDB e que beneficiou estados com grande capacidade arrecadatória, os senadores das regiões Norte e Nordeste se rebelaram e decidiram obstruir a tramitação da Reforma Previdenciária no Senado. Os protestos dos senadores foram principalmente contra dois pontos. A inclusão da região noroeste do Rio e do semi-árido de Minas Gerais entre os beneficiários do Fundo de Desenvolvimento Regional. A proposta anterior previa a distribuição entre os Estados do Norte, Nordeste, Centro-Oeste e o Espírito Santo. O outro ponto criticado pelos senadores foi a inclusão, entre os critérios para a distribuição dos recursos do fundo de compensação das exportações, das perdas com o fim do ICMS sobre máquinas e equipamentos destinados à produção, o que beneficia os Estados mais industrializados, como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro (FSP, 12 e 15/09/03). Juntos, o PFL, o PSDB e o PDT tinham 34 votos no Senado. Para aprovar uma emenda constitucional, são necessários 49 votos favoráveis (três quintos) dos 81 senadores.

Em meados de setembro, a tramitação da Reforma Tributária ficou praticamente parada, diante dos requerimentos dos deputados do PFL, da falta de quorum nas sessões e dos impasses na tramitação da Reforma Previdenciária no Senado. O governo iniciou um processo de negociação com o PFL para retomar a tramitação da matéria. A ala liderada pelo Senador Antonio Carlos Magalhães (BA) reivindicava uma modificação benéfica ao governo da Bahia. A alteração consistiria num parágrafo excetuando as empresas que recebem benefícios fiscais do período de transição, que jogaria para os Estados de destino dos produtos parte da arrecadação do ICMS que fica hoje com os Estados de origem. A medida atenderia a vários Estados, mas a preocupação dos baianos era evitar a perda de arrecadação que o Estado teria em relação à venda de carros produzidos pela fábrica da Ford na Bahia. A medida está sendo chamada de "Emenda Ford". Com o acerto, o governo conseguiria de imediato o apoio de 33 dos 68 deputados pefelistas, que faziam parte do grupo que segue a orientação de ACM. O senador mantinha boas relações com o governo Lula e o apoiou na votação da reforma da Previdência Social. Na Câmara, o grupo era liderado pelo deputado Antonio Carlos Magalhães Neto (PFL-BA). O

objetivo era tentar, com o apoio de ACM, facilitar a tramitação no Senado. Caso houvesse acordo, o governo inseriria um artigo na reforma definindo que uma lei complementar estabelecerá alíquotas especiais, durante a transição origem/destino (que é de 11 anos), para as empresas que tenham benefícios concedidos por Estados (FSP, 12/09/03).

No dia 16 de setembro, foi retomada a tramitação da Reforma Tributária, com a votação de importantes artigos da Emenda Aglutinativa Substitutiva Global de Plenário nº 27, através de requerimentos dos Destaques de Votação em Separado (DVS), apresentados pelos partidos. O PFL suspendeu a obstrução à tramitação da reforma, mas anunciou que continua tentando fazer alterações na proposta. Desta forma, foram votadas as emendas ao texto, listadas abaixo no quadro 3. Todas as sete emendas apresentadas pelo PFL foram votadas e rejeitadas.

Quadro 3 – Principais emendas sofridas pela PEC na Câmara dos Deputados

Apresentação	Instrumento Regimental	Conteúdo	Resultado
Bancada do PT	Requerimento de DVS nº 8	Ampliação do prazo da lei de informática.	Suprimido o dispositivo (Sim: 10; Não: 339; Abst.: 0; Total: 349).
Bancada do PRONA	Requerimento de DVS nº 6	Manutenção da DRU.	Mantido o dispositivo (Sim: 345; Não: 98; Abst.: 0; Total: 443).
Bancada do PSDB	Requerimento de DVS nº 1	Cobrança da Cide sobre produtos importados.	Mantido o dispositivo. (Sim: 334; Não: 88; Abst.: 0; Total: 422).
Bancada do PFL	Requerimento de DVS nº 2	Progressividade do imposto de transmissão causa mortis.	Suprimido o dispositivo. (Sim: 280; Não: 137; Abst. 1; Total: 418).
Bancada do PFL	Requerimento de DVS nº 4	Exclusão do dispositivo que prevê a instituição de contribuição social para importador de bens e serviços do exterior.	Mantido o dispositivo. (Sim: 334; Não: 80; Abst.: 0; Total: 414).
Bancada do PSDB	Requerimento de DVS nº 5	Propõe a repartição do ITR, do PASEP, do imposto de importação e da COFINS.	Mantido o dispositivo. (Sim: 106; Não: 293; Abst.: 1; Total: 400).
Bancada do PFL	Emenda Aglutinativa nº 61.	Adoção, no plano federal, de cadastro único de identificação de pessoas físicas e jurídicas optantes pelo regime do “SuperSimples”.	Rejeitada a Emenda. (Sim: 67; Não: 241; Abst.: 0; Total: 308).
Bancada do PFL	Emenda Aglutinativa nº 69.	Prevê a partilha das contribuições sociais (PIS/PASEP) e Cide.	Rejeitada a Emenda: (Sim: 83; Não: 246; Abst.: 2; Total: 331).
Bancada do PFL	Emenda Aglutinativa nº 72.	Distribui os recursos da Cide dos combustíveis para Estados e Municípios.	Rejeitada a Emenda. (Sim: 78; Não: 244; Abst.: 1; Total: 323).
Bancada do PFL	Emenda Aglutinativa nº 60.	Busca aumentar as	Rejeitada a Emenda. (Sim: 68;

		garantias dos contribuintes, impedindo que as contribuições sociais tenham base de cálculo comum aos outros impostos.	Não: 245; Abst.: 0; Total: 313).
Bancada do PFL	Emenda Aglutinativa nº 71.	Objetiva aplicar às contribuições para o PIS/PASEP os princípios aplicáveis à COFINS.	Rejeitada a Emenda. (Sim: 71; Não: 268; Abst.: 1; Total: 340).
Bancada do PFL	Emenda Aglutinativa nº 64.	Objetiva retirar os recursos da Cide da desvinculação dos recursos da União. Na forma atual da emenda aglutinativa do relator (no. 27), a Cide dos combustíveis teria sua base de cálculo – para fins de transferência aos Estados – diminuída em 20%.	Rejeitada a Emenda. (Sim: 76; Não: 281; Abst.: 1; Total: 358).
Bancada do PFL	Emenda Aglutinativa no. 75.	O PFL tentou colocar em votação a Emenda Aglutinativa no. 75, que tinha o objetivo de permitir ao Senado a redução da alíquota da CPMF, mas o presidente não a acolheu por julgá-la uma inovação ao texto e não um exercício legítimo de aglutinação.	
Bancada do PFL	Emenda Aglutinativa nº 68.	Estabelece mecanismo de compensação dos valores pagos à título de CPMF.	Rejeitada a Emenda. (Sim: 86; Não: 301; Abst.: 0; Total: 387).

O PFL rachou na reta final da votação da reforma tributária e acabou não conseguindo entrar em acordo com o governo para alterar a proposta como forma de atender à pressão da Bahia. Duas alas do partido se debateram em reuniões tensas que colocaram em xeque a autoridade do líder da bancada, deputado José Carlos Aleluia (BA). O deputado liderou os cerca de 35 dos 67 pefelistas que eram contra um acordo com o governo e que buscavam reforçar a marca oposicionista da legenda. O deputado Antonio Carlos Magalhães Neto (BA), que seguia as orientações do senador Antonio Carlos Magalhães (BA), liderava o grupo "rebelde", de cerca de 30 deputados, que buscava um entendimento com o governo. O objetivo era determinar que as empresas que receberam benefícios fiscais dos Estados ficassem de fora das novas regras de cobrança do ICMS, principal fonte de recursos dos Estados. Isso atenderia a Bahia, que teme perder parte da arrecadação relativa à fábrica da Ford instalada no Estado. A medida era também do agrado de outros governadores.

Assim, enquanto parte do PFL se acomodava em gabinetes para negociar com o governo, outra ia ao plenário e patrocinava atitudes de franca oposição, como a tentativa de obstruir a tramitação da reforma por meio de manobras regimentais. No meio do fogo pefelista, o governo aceitava fazer o acordo: exigia, para isso, o fim das manobras de obstrução, mas acabou transitando para uma posição consolidada de que o acordo não era mais possível. Além de se aproveitar da divisão pefelista, os governistas apresentaram como argumento o fato de que a bancada paulista era contra a proposta de mudança (pois São Paulo perderia com a mudança) e partidos da base aliada (contrariados com as atitudes de plenário do PFL "oposicionista"). O governador Aécio Neves (PSDB-MG) chegou a enviar carta aos deputados mineiros orientando-os a votar contra o possível acordo.

A sensação de que o acordo não sairia acabou levando a bancada baiana a votar contra a orientação do líder. A reunião acabou resultando em um meio-termo: o PFL não obstruiria mais a votação. Em troca, o governo aceitava votar 7 das 14 emendas apresentadas pelo partido. A idéia da Mesa era usar argumentos regimentais para rejeitar todas, conforme quadro acima (FSP, 18/09/03).

No dia 17 de setembro, foi encerrada a votação em primeiro turno e a matéria retornou à Comissão Especial para a elaboração da redação do vencido para o segundo turno. A Câmara manteve os pontos-chave da reforma, que são, entre outros:

- 1) a prorrogação da CPMF (o "imposto" do cheque) e da DRU (Desvinculação das Receitas da União, que permite o gasto livre de 20% das receitas) até 2007;
- 2) a federalização da legislação do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), principal fonte de receitas dos Estados. As alíquotas do imposto cairão de 44 para cinco (idem).
- 3) o estabelecimento de uma alíquota máxima de 25% para a nova legislação do ICMS e a transferência de parte de sua cobrança dos locais de origem para os de destino.

A tramitação da reforma foi marcada por várias alterações no projeto. A única que não teve a anuência do governo foi a derrubada da idéia de tornar progressiva, com teto de 15%, as alíquotas do imposto sobre heranças e doações. A proposta caiu, mantendo a alíquota única de 4%. As mudanças patrocinadas pelo governo na votação em primeiro turno buscaram atender a governadores, empresários, empresários, prefeitos, base aliada e oposição, mas ainda havia muitas críticas.

Antes do início da votação em segundo turno na Câmara, novamente os processos de tramitação da Reforma da Previdência e Tributária se entrelaçaram. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva e os ministros José Dirceu (Casa Civil) e Antônio Palocci Filho (Fazenda) assumiram diretamente as negociações com senadores dos partidos governistas e da oposição sobre as reformas tributária e previdenciária, para garantir pelo menos a aprovação da prorrogação da CPMF, da DRU, da partilha da Cide com os Estados e do fundo de compensação a Estados que perderam arrecadação com a desoneração das exportações, ainda naquele ano de 2003. Segundo pefelistas, a solução apresentada foi o adiamento da discussão sobre a cobrança do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) na origem (Estado produtor) ou no destino (Estado consumidor). O líder do governo no Senado reconheceu que a definição das regras do ICMS era o ponto que encontrava rejeição em todas as bancadas e que "contaminava" até a discussão da reforma da Previdência no Senado. "Na Câmara, esse dispositivo passou com maioria dos votos, mas criou conflitos políticos e tensão em todas as bancadas", disse Mercadante. O líder do PFL, José Agripino (RN), afirmou que "o caminho para a reforma tributária andar no Senado é deixar o capítulo ICMS para uma discussão futura. Esse é o elemento complicador" (FSP, 19/09/03).

Antes de tramitar no Senado, o texto da Reforma Tributária já causava grande controvérsia entre os senadores. Primeiramente, muitos senadores eram contrários a proposta do governo de "fatiamento" da reforma no Senado. Em segundo lugar, os senadores do Norte e do

Nordeste rejeitavam a inclusão, pela Câmara, de benefícios às regiões mais desenvolvidas, que perderiam receita com a cobrança do ICMS no destino. O governo passou a negociar com esses senadores a proposta de tirar a região noroeste do Rio de Janeiro como uma das beneficiárias do Fundo de Desenvolvimento Regional e adiar a decisão sobre a transferência da cobrança do ICMS da origem para o destino.

A inclusão do estado do Rio de Janeiro no fundo provocou uma rebelião dos senadores do Norte e do Nordeste e a obstrução do PFL e do PSDB das votações em plenário e da tramitação da reforma da Previdência. A questão do ICMS dividia senadores de todos os partidos. Dez estados perderiam arrecadação com a passagem da cobrança do ICMS no destino. O maior foco de insatisfação estava no PFL da Bahia, Estado que já concede incentivos fiscais à fábrica da Ford e ainda perderá receita com a transferência da cobrança do ICMS para os Estados consumidores (FSP, 20/09/03).

No dia 24 de setembro, começou a discussão em segundo turno, com a intenção do governo de aprovar o texto e rejeitar todas as emendas que forem apresentadas, principalmente pelo PFL, que se isolou na oposição aos principais pontos da reforma e que pretendia promover manobras regimentais com o objetivo de adiar a votação. O PFL tinha direito a apresentar três destaques (tentativas de alteração de pontos do texto) de bancada. O mais delicado para o governo seria o que propõe a derrubada de uma das alterações propostas para o ICMS, transferindo parte de sua arrecadação dos Estados de origem para os Estados de destino das mercadorias. A bancada de São Paulo, influenciada pelo governador Geraldo Alckmin (PSDB), era favorável à derrubada da alteração. Cabia ao governo assegurar 60% dos votos dos deputados, 308 de 513, para manter o texto original e rejeitar o destaque pefelista. A base aliada temia que se repetisse o ocorrido na votação de 1º turno, quando o governo não conseguiu os 308 votos para manter a proposta de tornar progressiva as alíquotas do imposto sobre heranças e doações. Houve apenas 280 votos pró-governo (FSP, 24/09/03).

De fato, no mesmo dia em que começou a discussão em segundo turno, o PFL apresentou 11 requerimentos, sendo eles: 2 requerimentos para retirada de pauta da proposta; 1 para solicitar a discussão da matéria por grupos de artigos; 3 para solicitar verificação da votação; 2 para solicitar adiamento da votação da matéria por 5 sessões; 1 para solicitar a votação da proposta artigo por artigo. A bancada do PFL ainda apresentou 2 requerimentos de DVS: um sobre a cobrança do IPVA de veículos automotores aéreos e aquáticos (mantido: sim, 330; não, 84; abst.,

0; total, 414) e outro sobre a manutenção da CPMF até o dia 31 de dezembro de 2007 (mantido: sim, 336; não, 80; abst., 1; total, 417). A proposta de emenda à constituição nº 41, de 2003, foi aprovada em segundo turno, ressalvados os Destaques (Sim: 346; Não: 92; Abst. 0: Total: 438).

### **A tramitação no Senado Federal.**

Em 25 de setembro de 2003, a Câmara dos Deputados fez a remessa da proposta de Reforma Tributária ao Senado Federal. Antes mesmo de a Reforma Tributária chegar, oficialmente, ao Senado o clima já era tenso. O governo pretendia iniciar negociação com os governadores em busca de alternativa à proposta de subtetos para servidores públicos estaduais prevista na reforma da Previdência aprovada pela Câmara. O governo já havia diagnosticado que a tendência majoritária dos senadores seria rejeitar os critérios de subteto estadual previstos no texto, pelo qual a soma das remunerações (salário mais benefícios) do servidor do Executivo no Estado estaria limitado pelo salário do respectivo governador (FSP, 15/09/03).

Para o líder do governo no Senado, Aloizio Mercadante (PT-SP), o teto único para todos os Estados também seria injusto devido às diferenças entre as situações financeiras de cada unidade da federação. A expectativa do governo era que as negociações com os governadores em torno da reforma da Previdência poderiam abrir caminho para o debate da reforma tributária, que apesar de ainda estar na Câmara já provocava fortes reações no Senado.

A tramitação simultânea das reformas tributária e previdenciária na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) do Senado forçou o governo a uma negociação casada das duas propostas com a oposição. A falta de acordo provocou o adiamento da escolha do relator da reforma tributária. E também levou ao adiamento da reunião da CCJ destinada à votação dos 200 destaques da reforma da Previdência (FSP, 30/09/2003). No Senado, o PFL quis mudar as regras do subteto salarial dos servidores do Executivo estadual e criar uma faixa de isenção da contribuição de inativos e de desconto zero nas pensões para pessoas com mais de 70 anos ou fisicamente incapacitadas para o trabalho.

Em outubro, o impasse continuava e a Reforma Tributária emperrou na falta de consenso entre os Estados. Cinco meses após o envio da proposta ao Congresso, a tendência, segundo Palocci, era o retorno à proposta original da reforma para o ICMS: as 27 legislações atuais do imposto seriam substituídas por uma única, tirando a autonomia dos Estados para a concessão de

isenções e outras vantagens. "O texto original [da reforma] era mais consensual, considerando as regiões e as relações federativas."

Mas Lula foi especialmente duro ao descartar a possibilidade de que os R\$ 2 bilhões do FDR (Fundo de Desenvolvimento Regional), fosse tratado como investimento em infra-estrutura, com gerência direta dos Estados, como querem os governadores. Pelo projeto, esses recursos serão emprestados a empresas por meio de órgãos federais como a Sudam e a Sudene. Palocci mostrava-se inflexível quanto a esse ponto. A reação dos governadores pode ser resumida pelo protesto feito na reunião por Ronaldo Lessa (PSB-AL): "Se é para ter mais um FNDE [fundo do Nordeste gerido pela Sudene], não interessa, o dinheiro está lá e ninguém pega".

O Planalto prometeu responder às reivindicações dos governadores, que além de mudanças no FDR incluíam a constituição de um fundo de R\$ 8,5 bilhões para compensar a desoneração das exportações, o repasse aos Estados de 40% do que a União cobra deles do Pasep, além de parte da Cide (contribuição cobrada sobre a venda de combustíveis), sobre a qual havia relativo consenso. Na avaliação de vários governadores, a discussão do tema não se esgotaria tão cedo. O mais provável seria que a negociação evoluísse para a aprovação de apenas cinco pontos consensuais neste ano. Seriam eles a prorrogação da CPMF e da DRU, de interesse do Planalto; a divisão das receitas da Cide (25% ficariam com Estados e municípios) e os fundos de desenvolvimento regional e de compensação pelo fim do ICMS sobre as exportações, que beneficiariam os Estados.

Ao mesmo tempo, os governadores das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste negociaram com o ministro da Fazenda, Antonio Palocci, a mudança no Fundo de Desenvolvimento Regional previsto na reforma tributária. Após uma reunião com Palocci, o governador de Alagoas, Ronaldo Lessa, informou que a proposta do Ministério da Fazenda era que o Fundo seria composto por um percentual dos investimentos do governo previsto no Orçamento da União (FSP, 01/10/2003).

Na proposta original da reforma o Fundo seria composto com recursos da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR). "É a fundo perdido. É para obras, para fazer estradas, portos, colocar energia", explicou Lessa. O governador do Pará, Simão Jatene, explicou que os recursos do fundo seriam aplicados pelos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em projetos definidos pelos próprios governos estaduais. "Começamos a caminhar em direção a uma solução razoável para o fundo", disse Jatene. A

governadora do Rio Grande do Norte, Wilma de Faria, disse que pela proposta o volume total de recursos do fundo, de R\$ 2,5 bilhões, continuaria o mesmo. Lessa, por sua vez, disse que os recursos do fundo poderiam ser aplicados diretamente pelo governo federal, se o governador fizesse essa opção, ou pelo próprio Estado.

Para Wilma, a mudança essencial na nova proposta era a definição dos recursos para uma política regional, voltada para investimento em infra-estrutura. “Queremos um adicional para investir em infra-estrutura nas regiões pobres e ele concorda”, disse Lessa ao se referir ao ministro Palocci. Os três governadores que estiveram com Palocci acharam bastante simpática a proposta. “Vamos conversar com os outros governadores. Não é uma questão resolvida. Ainda tem tempo. O ministro quer amadurecer a proposta. Nós vamos conversar com o Senado”, disse Lessa. “Não é ainda a solução definitiva. Poderá até ser”.

Ao mesmo tempo em que o senador Romero Jucá (PMDB-RR) é escolhido relator da reforma tributária, os governadores continuam insistindo na necessidade de mudar a proposta votada na Câmara. O jornal Folha de S.Paulo, publica entrevista com o governador de São Paulo, no dia 2 de outubro de 2004, onde Geraldo Alckmin (PSDB) diz que o governo deve mudar o texto da reforma tributária no Senado pois o clima entre os Estados 'nunca foi tão tenso'. Alckmin defende a retomada do texto original da reforma tributária no Senado e disse que, em seus 30 anos de vida pública, nunca viu "um clima tão tenso entre os Estados" por causa da reabertura da guerra fiscal estimulada pelo Congresso e pelo Palácio do Planalto.

"Uma coisa que já estava quase superada, as disputas entre Estados e regiões, voltou. A reforma acendeu uma cizânia que é altamente prejudicial ao país. Tudo isso foi ocasionado pelas coisas que foram agregadas ao texto original", disse o tucano que participou da reunião dos governadores com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em Brasília. De acordo com Alckmin, o governo federal e sua base de apoio no Congresso precisam intervir para pôr um fim à guerra fiscal entre os Estados.

"Tem que consertar isso. E consertar rapidamente. Isso é absolutamente urgente", afirmou ele, que prometeu trabalhar no Senado pelo retorno à proposta original da reforma, que foi entregue ao Congresso pelo presidente Lula, em conjunto com todos os governadores, no dia 30 de abril. Entre os principais pontos de descontentamento do paulista, está a mudança no sistema de cobrança do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), da origem para o

destino, o que provocaria perdas de R\$ 1,8 bilhão por ano para São Paulo. "Esse ponto não estava no texto original, por exemplo", disse ele.

A proposta da reforma tributária, feita em acordo com os Estados, chegou ao Congresso tendo como principal bandeira a unificação do ICMS, que acabaria com a guerra fiscal no país. Na avaliação do governador de São Paulo, a mudança no local de cobrança do ICMS só poderia ter sido incluída no texto em uma reforma mais ampla, que criasse o que ele chamou de IVA (Imposto de Valor Agregado) ampliado. "A guerra fiscal é a consequência de erros que foram sendo acumulados", disse. "O governo precisa se ater aos seus objetivos iniciais. Precisa enxugar o texto no Senado", acrescentou o tucano. De acordo com o governador de São Paulo, ao ter estimulado a guerra fiscal, a reforma prejudicaria a população de baixa renda, que deixa de receber investimentos nas áreas de saúde e educação, provenientes da arrecadação de impostos. "Além disso, essa disputa desorganiza os mercados", afirmou o governador.

O presidente Lula, conforme relato do tucano, colocou "de maneira clara" aos governadores a necessidade do entendimento entre os 27 Estados. O mesmo teria sido feito pelos ministros Antonio Palocci Filho (Fazenda) e José Dirceu (Casa Civil). O tucano disse ter deixado Brasília com a promessa do governo de federal de que a reforma tributária ainda não estaria concluída e que deveria ser aperfeiçoada durante sua tramitação no Senado. Sobre as divergências entre os próprios governadores do PSDB, Geraldo Alckmin disse acreditar que o consenso só existirá em torno do texto original.

Desde setembro, São Paulo vinha sendo alvo de duras críticas, especialmente de Estados das regiões Norte e Nordeste. "Nós [SP] não ganhamos nada com a reforma. Pelo contrário", rebate Alckmin. Na opinião do governador, a reforma tributária, com os incentivos fornecidos pelos Estados, deixou de ser "arrecadatória". "O texto colocou uma data futura para a guerra fiscal, o que leva a um acirramento dessa disputa para ver quem faz mais renúncia fiscal", disse. O texto aprovado na Câmara dos Deputados diz que os incentivos fiscais concedidos até dia 30 de setembro terão validade por 11 anos após a entrada em vigor da reforma. No entanto, segundo Geraldo Alckmin, nenhuma empresa teria anunciado que deixaria o Estado de São Paulo por causa de melhores incentivos oferecidos em outras regiões (FSP, 02/10/2003).

Apesar de ter elaborado apenas uma lista genérica de propostas, o Senado anunciou um calendário ambicioso destinado a aprovar rapidamente uma nova reforma tributária, que reformularia o texto recebido da Câmara - onde o projeto chegou com o apoio de todos os

governadores e, ainda assim, passou cinco meses em análises, críticas e alterações (FSP, 04/10/2003).

Segundo o plano, a nova versão da reforma seria apresentada no dia 15 de outubro pelo relator, senador Romero Jucá (PMDB-RR), e votado até o final do mês pela Comissão de Constituição e Justiça. Em novembro, tudo estaria pronto para a aprovação em plenário. "Levamos alguns dias para fazer um amplo acordo com os partidos, e temos agora que apressar nosso trabalho", disse o presidente da CCJ, Edison Lobão (PFL-MA), ao anunciar o cronograma ao lado de Jucá e do líder do governo no Congresso, Aloizio Mercadante (PT-SP). O acordo foi motivo de um ato político, do qual participaram todos os partidos representados no Senado, incluindo o PFL e o PSDB, da oposição. Os senadores distribuíram uma espécie de carta de intenções com as mudanças defendidas consensualmente.

No entanto, na hora de anunciar o cronograma da carta, praticamente nada era possível detalhar das propostas, voltadas em sua maioria para um rearranjo da partilha de receitas entre União, Estados e municípios negociadas ao longo deste ano para viabilizar as reformas tributária e previdenciária. A resposta mais comum era "nós estamos discutindo mecanismos" - para uma nova política de desenvolvimento regional, para pôr fim à guerra fiscal entre os Estados pela atração de empresas, para a cobrança do ICMS, para reduzir a longo prazo a carga de impostos no país.

Para justificar o otimismo em relação à tramitação rápida da proposta, Mercadante recorreu a uma máxima da política norte-americana: "A Câmara esquenta, o Senado esfria". Por esse raciocínio, o Senado, mais sereno, aplacará o que foi "quase uma crise política" na Câmara. O grupo do Senado começou a discutir os temas com dois representantes do empresariado: Jorge Gerdau Johannpeter, presidente da Ação Empresarial (que reúne as principais confederações patronais), e o deputado Armando Monteiro (PTB-PE), presidente da Confederação Nacional da Indústria.

Ambos, críticos do texto aprovado pela Câmara, elogiaram a disposição do Senado de criar regras para a redução gradual da carga tributária. "Ainda não temos textos estabelecidos, mas temos princípios positivos", disse Gerdau. "Na Câmara, prevaleceu a visão da reforma para o Estado, não para a sociedade. As linhas apresentadas aqui [no Senado] vão ao encontro do que desejamos", disse Monteiro.

Os senadores não sabiam ainda como seria o mecanismo para a redução da carga tributária. O destino mais provável do projeto era a aprovação de pontos considerados essenciais pelo governo e pelos Estados, como a prorrogação da CPMF e da DRU e o fundo para cobrir as perdas estaduais com o fim do ICMS sobre as exportações. Os temas mais polêmicos seguiriam em análise no Congresso.

Os senadores ressuscitaram a proposta de desvincular parte dos orçamentos estaduais na reforma tributária, o que havia sido vetado pelo governo federal durante a tramitação na Câmara dos Deputados. Os governadores teriam a liberdade de gastar de 7% a 12% das receitas, mas esses recursos teriam de ser aplicados em saúde, educação e assistência social (FSP, 06/10/2003).

O governo federal já tinha a DRU (Desvinculação de Receitas da União. A PEC (Proposta de Emenda Constitucional) da reforma tributária prorrogou o dispositivo, que acabaria em 2003, até 2007. O plano dos governadores de ter uma DRU estadual caiu por terra depois que deputados e movimentos sociais ligados à educação e à saúde protestaram contra a medida, alegando que diminuiriam os investimentos nessas áreas. Atualmente, os Estados eram obrigados a aplicar 25% de suas receitas em educação e 12% na saúde.

"A idéia era desvincular em torno de 10%, mas não para pagar custeio ou qualquer tipo de gasto administrativo. Seria para gastos na educação, saúde e assistência social. Na verdade, não estamos desvinculando, estamos criando mobilidade social. Em um ano o Estado poderia investir mais em educação, no outro, em saúde ou assistência social, no Fome Zero", disse o relator da reforma na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça), Romero Jucá (PMDB-RR).

A declaração foi feita depois de uma reunião com o ministro Antonio Palocci Filho (Fazenda), o secretário da Receita Federal, Jorge Rachid, o líder do governo no Senado, Aloizio Mercadante (PT-SP) e o presidente da CCJ (Comissão de Constituição e Justiça), Edison Lobão (PFL-MA). O encontro durou cerca de duas horas. O objetivo da reunião foi detalhar as modificações propostas pelo Senado no texto encaminhado pela Câmara. Uma delas era a diferenciação da base de incidência do IPI (imposto federal) e do ICMS (estadual). Um mesmo produto não poderá ser tributado pelos dois impostos. Ficariam isentos do ICMS combustíveis, bebidas e cigarros (FSP, 06/10/2003).

"Existem 20 mil itens tributados pelo IPI que passariam para o ICMS. Isso representa uma arrecadação grande para alguns Estados. Para outros, que teriam prejuízo por conta da questão dos combustíveis, a idéia é criar um dispositivo que diga que não haverá prejuízo. A União

equalizaria qualquer tipo de prejuízo", afirmou Jucá. Os senadores saíram da reunião sem uma proposta concreta para o fim da guerra fiscal, principal atrito entre os Estados, o que a reforma tributária pretendia acabar. Como o texto aprovado na Câmara estabeleceu que os incentivos concedidos até 30 de setembro valeriam pelos próximos 11 anos, o fato gerou o acirramento da guerra fiscal com o objetivo de atrair empresas até a expiração desse prazo. Qualquer alteração feita no Senado teria de ser votada novamente na Câmara, o que só deveria ocorrer no próximo ano.

Para garantir a prorrogação da CPMF e da DRU, fundamentais para o orçamento federal de 2004, a reforma devia ser fatiada. Esses pontos seriam aprovados sem alteração, o que permitiria sua promulgação imediata. Os pontos polêmicos da proposta seriam discutidos depois. Assim, a reforma tributária, que nem começou a ser discutida na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado, precisará de um acordo para ser aprovada até 15 de dezembro, quando se inicia o recesso parlamentar (Agência Câmara, 09/10/2003).

### **A estratégia de três etapas da reforma tributária**

Na verdade, a reforma tributária ainda teria um longo caminho no Senado. O relator, senador Romero Jucá (PMDB-RR), pretendia apresentar seu relatório preliminar em uma semana, depois de concluir as audiências públicas com o ministro da Fazenda, Antonio Palocci e com representantes do empresariado e de entidades de trabalhadores.

Os governadores também teriam papel fundamental na elaboração do relatório e seriam ouvidos pela CCJ. O presidente da Comissão, senador Edison Lobão (PFL-BA), disse acreditar que, se for mantido o acordo entre os líderes, a reforma tributária estará aprovada até 15 de dezembro, pois, se for para cumprir todos os prazos regimentais, não haverá tempo de ser aprovada antes do recesso parlamentar. Pelos prognósticos de Lobão, o relatório deveria ser votado na CCJ até 7 de novembro (cerca de um mês).

Mas os governadores reivindicavam ainda que os recursos da Cide sejam distribuídos aos Estados, conforme acordo feito entre os governadores e o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. "A Cide é outra maluquice do relatório da Câmara", reclamou o governador de Sergipe, João Alves (PFL). Se esse dispositivo for suprimido pelo relator, o governo poderia usar outros recursos para regulamentar a Cide, inclusive uma medida provisória.

Estava ganhando corpo entre os senadores a idéia de se aproveitar ao máximo, no Senado, a proposta de reforma tributária aprovada pela Câmara, para que a promulgação não fique restrita às prorrogações da CPMF e DRU. O próprio relator, senador Romero Jucá (PMDB-RR), manifestou a disposição de preservar 75% do texto da Câmara, estabelecendo na Constituição, por exemplo, a unificação da alíquota do ICMS.

Ficariam por legislação ordinária e complementar a regulamentação da cobrança do tributo e as competências do Confaz na definição das alíquotas. Os senadores achavam que, sem a simplificação do ICMS, as mudanças não poderiam se caracterizar como uma reforma tributária. A proposta defendida pelo líder do governo, senador Aloizio Mercadante (PT-SP), de se retirar dos Estados o direito de cobrar ICMS sobre combustíveis, fumo e bebidas mercadorias que passariam a ser tributadas pelo IPI já foi rejeitada por muitos senadores e pelos governadores. O senador Romero Jucá pretende usar o recurso regimental da supressão que ele mesmo classificou de "tesoura" - para dispensar pontos do relatório da Câmara, que, por não serem objeto de acordo, não poderiam também dificultar a tramitação de uma reforma mais profunda.

O ministro da Fazenda, Antonio Palocci, na audiência pública da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado sobre reforma tributária rebateu estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), indicando que houve um aumento da carga tributária de 0,9 ponto percentuais no primeiro semestre de 2003. "Não sei de onde tiraram esses dados", afirmou. "Infelizmente se divulgam dados sem nenhuma consistência". O ministro garantiu que os dados de arrecadação do governo federal mostram uma queda da carga tributária. Ele disse que o volume de tributos arrecadados pelo governo federal, este ano, está em 21,4% do PIB, inferior aos 23,7% registrados no ano passado. "Esse é o dado real que temos até agora. A afirmação de que nós precisamos, no mínimo, manter a carga este ano está sendo um fato, e não retórica", disse.

Já o governador do Rio Grande do Sul, Germano Rigotto (PMDB), em palestra no Rio de Janeiro, criticou a atuação do ex-presidente FHC na proposta de reforma tributária que enviou ao Congresso. O então deputado Rigotto, que foi o relator da reforma tributária, no governo passado. "Se o presidente (FHC) queria a reforma tributária, se deixou levar pela área econômica, que não queria", disse (Agência Câmara, 28/10/2003).

Em 04 de novembro de 2003, o executivo e o legislativo negociaram a votação da reforma tributária no Senado. O relator, senador Romero Jucá, discutiu com o Ministério da Fazenda a

fórmula para aumentar em cerca de R\$ 2 bilhões o repasse dos recursos para as prefeituras pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Jucá admitiu que o aumento de repasse teria que surgir de uma redução na renúncia do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), mas não explicou qual seria o mecanismo adotado para a obtenção deste resultado.

O relator já incluiu no texto da reforma tributária um dispositivo proibindo que os exportadores recebessem seus créditos obtidos com o pagamento da Cofins com o não pagamento de IPI. Isso, afirmou o relator, asseguraria uma redução na renúncia do IPI em cerca de R\$ 4 bilhões - R\$ 1 bilhão destes destinado aos municípios via FPM. Isso porque dos 49% da arrecadação do IPI e do Imposto de Renda, 22,5% são destinados aos municípios. Os outros R\$ 2 bilhões seriam obtidos por um outro mecanismo que Jucá não quis anunciar. Isso significaria, na prática, aumentar o repasse para 24,5%.

No dia 29 de outubro de 2003, em uma votação simbólica - houve apenas seis votos contrários -, a CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) do Senado aprovou, o texto-base da reforma tributária. A comissão era composta por 23 integrantes. Após a apreciação dos destaques, que devia ocorrer na próxima semana, o governo esperava votar em plenário o primeiro turno em 30 de novembro, e o segundo, no dia 15 de dezembro.

O conteúdo aprovado simbolicamente contemplava temas vitais para o governo, como a prorrogação da CPMF (o imposto do cheque) com a alíquota de 0,38%, a DRU (desvinculação de 20% do Orçamento) e a cobrança de contribuições sociais sobre produtos importados, responsável por R\$ 4,4 bilhões na previsão das receitas. O relatório de Jucá alterou, porém, regras importantes da principal proposta do projeto: a unificação da legislação do ICMS. Se o plenário do Senado mantiver o texto, como era a tendência, o novo ICMS teria de ser novamente analisado pela Câmara, o que impediria sua aprovação naquele ano.

O verdadeiro embate, no entanto, foi prorrogado para a semana seguinte, quando seriam apreciados mais de 400 matérias destacadas pelos senadores para votação em separado, a base do governo teria que enfrentar seu maior desafio: ceder ou não à reivindicação dos governadores e da oposição de transformar em investimento da União a fundo perdido nos Estados o que hoje, conforme o relatório aprovado, são linhas de financiamento contidas no Fundo de Desenvolvimento Regional. "Se não tiver solução para o FDR, será muito difícil continuar a tramitação", disse Rodolpho Tourinho (PFL-BA), analisando a votação em plenário, instância em que os não-alinhados (PFL, PSDB e PDT) somam 34 votos.

A base do governo tinha 47 (FSP. 30/10/2003). Tourinho e Tasso Jereissati (PSDB-CE) apresentaram pareceres em separado para marcar posição. Eles não foram apreciados, pois a preferência era para o texto do relator, Romero Jucá (PMDB-RR). Da mesma forma que Jucá, Jereissati e Tourinho postergaram para 2007 a mudança na forma de cobrança do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), ponto nevrálgico da reforma tributária.

O relator foi o primeiro a sinalizar os caminhos para a negociação, de olho no cumprimento do prazo exíguo: votar o texto em plenário, em segundo turno, até 15 de dezembro. "Meu relatório está levando em consideração a insegurança [em relação à arrecadação] em um momento em que não há crescimento econômico." O líder do PMDB no Senado, Renan Calheiros (AL), ressaltou que o relatório de Jucá não era "a reforma que o país precisa", mas a possível no momento, tendo em vista a necessidade de iniciar a revisão da matriz tributária garantindo a arrecadação. Calheiros também defendeu o FDR no perfil pleiteado pelos governadores.

A votação do relatório foi simbólica. Votaram contra o relatório de Jucá os pefelistas César Borges (BA), Jorge Bornhausen (SC), José Jorge (PE) e Tourinho, além dos tucanos Tasso Jereissati (CE) e Eduardo Azeredo (MG). "É evidente que estamos diante de uma reforma capenga, para fazer caixa para o governo, contra o contribuinte", disse Bornhausen. Interessado na negociação, mas compromissado com os interesses do Palácio, o líder do governo no Senado, Aloizio Mercadante (PT-SP), foi mais comedido. "Não é criando mais um fundo que se vai resolver o problema do desenvolvimento regional. É preciso ter mais claros os objetivos."

Depois de criticar a proposta tucana - questionando a viabilidade de fundir no chamado IVA (Imposto sobre Valor Adicionado) todos os impostos e contribuições - e a do PFL - por ser contra a tributação progressiva do patrimônio -, Mercadante reafirmou a disposição do governo de achar uma saída para o impasse gerado em torno do FDR. Sinalizou com a possibilidade de condicionar a liberação das verbas à apreciação do Congresso. Não havia recursos no Orçamento para sustentar o FDR. A saída seria, conforme se discute nos bastidores, fechar a proposta agora para implantá-la somente em 2005.

O Senado reagiu. Em 5 de novembro 2003, a oposição discutiu no Senado uma forma de reagir à decisão do governo de editar a medida provisória que retirou a cumulatividade da Cofins e de não aceitar discutir o assunto na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), durante a votação dos destaques ao relatório do senador Romero Jucá (PMDB-RR). O senador Jefferson Peres (PDT-AM) afirma que a intenção era de boicotar a tramitação da reforma tributária e talvez

até da previdenciária. "Acho que o clima de entendimento acabou realmente", disse. Peres reafirmou que o governo abusou do expediente da medida provisória porque poderia ter enviado ainda no início do ano, juntamente com a reforma tributária, estabelecendo o fim da cumulatividade. "O governo fez dessa forma porque não queria que o Congresso discutisse a definição da alíquota", avaliou (Agência Câmara, 05/11/2003).

O líder do PSDB, Arthur Virgílio (AM), antes de reunião com o PFL, garantiu a disposição de a oposição obstruir a votação de todos os projetos de interesse do governo, inclusive na tramitação do Orçamento de 2004. Mercadante, líder governista, afirmou que não procede a reclamação da oposição de querer discutir a medida provisória da Cofins na CCJ, onde estava sendo votada a reforma tributária. O líder governista acreditava que poderia discutir com os senadores opositoristas o assunto.

Assim, sem a presença da oposição, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado encerrou a votação de quase 400 destaques ao relatório da reforma tributária, **a primeira fase** da reforma tributária. Apenas dois destaques foram aprovados. Um deles, do senador Luiz Otávio (PMDB-PA), previa a cobrança da alíquota mínima do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para equipamentos agrícolas e o outro, do líder do governo no Senado, Aloizio Mercadante (PT-SP), estabelecendo que não haverá prazo de vigência dos incentivos fiscais à cultura, que, pela legislação atual, perderia os incentivos dentro de 11 anos. "O pessoal da cultura não pode ser associado à guerra fiscal", argumentou Mercadante. O relator, senador Romero Jucá (PMDB-RR), ficou de incorporar algumas propostas ao texto, na segunda fase de apresentação de emendas à reforma, em plenário. A matéria seguiu para o plenário, onde correu novo prazo para apresentação de emendas (Agência Câmara).

A Agência Câmara noticiou dia 20 de novembro de 2003, que líderes da oposição e do governo negociaram no Senado. Segundo a Agência Câmara, **a segunda fase** da reforma tributária acertada entre líderes da oposição e do governo no Senado previu a unificação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em cinco alíquotas por lei federal em 2005 e 2006. O líder do governo, Aloizio Mercadante (PT-SP), disse após reunião dos líderes em seu gabinete, que não chegou a ser discutida a forma pela qual esta unificação será feita. O senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), porém, admitiu a hipótese de se estabelecer os passos necessários à definição das alíquotas em texto no capítulo das disposições transitórias da Constituição.

Mercadante afirmou que seria necessário avaliar a questão legislativa, já que, para ser promulgada juntamente com a primeira fase da reforma, o texto aprovado pela Câmara deveria ser mantido como está. Apenas uma mudança na tramitação da definição das alíquotas seria remetida de volta à Câmara. "Isso, no entanto, não chegou a ser discutido hoje", disse Mercadante. Durante este período seria implantado ainda o cadastro único dos contribuintes, que reuniria todos os tributos dos três níveis da federação. Esta fase previu duas novidades: o seguro contra perdas de receita em vigor a partir de 2005 e a previsão de uma lei complementar "de segurança tributária", que incluiria a previsão de uma redução da carga tributária a partir de bons resultados na economia do País.

O dispositivo de redução da carga tributária incluiria a diminuição da alíquota da CPMF. "O governo defendeu essa possibilidade na sua proposta original, alterada pela Câmara, mas a redução da CPMF estará no contexto da redução da carga tributária", disse Mercadante. **A terceira fase** da reforma incluirá a transformação do ICMS, IPI e ISS num só imposto de valor adicionado, o chamado IVA, a partir de 2007. Este imposto incidiria na fase final da comercialização dos produtos, diferentemente do que acontece hoje com o ICMS, cobrado ao longo da cadeia. Além disso, o acordo prevê a unificação de todas as contribuições sociais como o PIS e Cofins, CSLL e CPMF.

O Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) seria adotado como uma compensação para o fim da guerra fiscal. Mercadante admitiu que não havia acordo sobre os detalhes do fundo e sobre o fim da guerra fiscal. Uma parcela dos recursos já poderia ser repassada para os Estados em 2004. "O fundo está associado ao fim da guerra fiscal e será acionado progressivamente a partir do fim dessa prática e poderá estar na primeira ou na segunda fase da reforma tributária", disse.

No dia 19 de dezembro de 2003, depois de oito meses de tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a Reforma Tributária foi promulgada pelo Congresso. A proposta de emenda à Constituição enviada pelo Executivo em abril daquele ano ficou dividida em etapas, com vigências imediata e posteriores.

A **primeira etapa**, que passaria a vigorar imediatamente, era de interesse direto da União e previa a prorrogação da cobrança da CPMF até 2007. Sem a Reforma, a alíquota da CPMF cairia de 0,38% para 0,08% já em 2004 e deixaria de ser cobrada em 2005, o que faria com que o Governo deixasse de arrecadar, apenas em 2004, R\$ 20 bilhões. Também nesta primeira etapa da

Reforma Tributária, estados e municípios ganharam a participação em 25% da arrecadação da Cide - a contribuição cobrada sobre a venda de combustíveis - e também um Fundo para compensar as perdas com o fim da cobrança de ICMS sobre as exportações. A extensão dos benefícios concedidos à Zona Franca de Manaus de 2013 para 2023, e dos incentivos da lei de informática de 2009 para 2019, também valeriam imediatamente. Outro ponto que entraria já em vigor era a desvinculação de 20% das receitas da União.

**O restante** da Reforma Tributária teria previsão para ser colocada em prática até 2007. Pelo texto, em 2004, os deputados teriam que discutir a unificação da legislação do ICMS, com a redução do número de alíquotas de 44 para 5. Esse ponto determinaria, a partir de 2005, o fim da guerra fiscal, ou seja, os estados não poderão mais oferecer isenções para atrair indústrias, por exemplo. O que também precisaria ser detalhado no ano de 2004, por meio de lei complementar, era a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a criação de uma espécie de imposto único nacional para micro e pequenas empresas, o chamado Supersimples. Já a criação do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), que reuniria o ICMS e outros tributos sobre a produção e o consumo, estaria prevista para 2007. A Reforma Tributária também previa a desoneração das folhas de pagamento, que seria feita por meio de medida provisória, editada pelo Governo, dentro de no máximo 120 dias.

Um acordo entre os líderes no Senado previa a redução gradativa da alíquota da CPMF de 0,38% para 0,08% e tornaria a contribuição definitiva. Mas para isso acontecer seria necessária outra emenda constitucional e uma lei complementar, que estabeleceria as condições para disparar uma espécie de gatilho para reduzir a alíquota.

Em 11 de março de 2004, o Senado devolveu à Câmara a proposta de reforma tributária (PEC 228/04). A Comissão Especial da Reforma Tributária (PEC 228/04) promoveu sua primeira reunião para definir o roteiro dos trabalhos da versão encaminhada pelo Senado para a revisão da Câmara, que contém cerca de 120 dispositivos. No entanto, 2004 foi ano eleitoral – para prefeitos e para vereadores – indicando nova parada no processo.

O presidente da comissão foi o deputado Mussa Demes (PFL-PI), e o relator, Virgílio Guimarães (PT-MG). O texto, de autoria do Poder Executivo, já passou pela Câmara, foi ao Senado, que fez diversas alterações na proposta, e agora voltou novamente à Câmara.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara (CCJR) - que não analisa o mérito da matéria, mas apenas sua constitucionalidade – aprovou o parecer do deputado Osmar

Serraglio (PMDB-PR), favorável à proposta. Segundo Serraglio, foi preservado 80% do texto aprovado pela Câmara dos Deputados em dezembro de 2003. Serraglio, no entanto, apresentou emenda ao texto que transfere ao Poder Executivo a responsabilidade de elaborar projeto que institua uma política de desenvolvimento industrial, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais. Pelo texto alterado pelo Senado, essa atribuição seria do próprio Senado (Agência Câmara, 11/03/2004).

A seguir uma síntese da proposta que foi analisada pela comissão especial, dividida da seguinte forma:

- Itens introduzidos pelo Senado Federal, como a possibilidade da não-incidência do ICMS sobre gêneros alimentícios de primeira necessidade e o aumento do percentual de partilha destinado ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de 22,5% para 23,5%.
- Itens aprovados pela Câmara e alterados pelo Senado, como o fim da cobrança da taxa de iluminação pública na conta de energia elétrica e a ressalva de que o ICMS será cobrado no destino nas operações com energia elétrica e petróleo.
- Itens alterados pela Câmara e mantidos pelo Senado, como o estabelecimento de alíquota máxima do ICMS em 25%.
- Itens suprimidos pelo Senado Federal, a exemplo da cobrança de Imposto de Importação e de Exportação sobre serviços e da obrigatoriedade de os estados entregarem aos respectivos municípios 25% da parcela de IPI recebida da União.
- Itens promulgados, ou seja, que já integram a Constituição, a exemplo dos que prorrogam a Desvinculação de Receitas da União e a CPMF.

O Executivo apelou para os poderes subnacionais, isto é, para os novos prefeitos para pedir ao Congresso que retomasse a reforma tributária. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva apelou aos 45 prefeitos a quem recebeu, no Palácio do Planalto, para que, juntamente com os governadores, mobilizassem o Congresso Nacional para que retomasse a votação da reforma tributária, parada na Câmara.

A prefeita eleita de Maceió, Kátia Born, que falou pelo grupo de prefeitos, assegurou que com a liberação desses recursos ainda este ano seria possível assegurar o pagamento do décimo terceiro salário dos servidores das prefeituras, evitando que os prefeitos tenham dificuldades com suas contas e com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Agência Câmara, 9/11/2004).

Embora a discussão tenha sido predominantemente econômica, o ministro da Fazenda, Antônio Palocci, que estava no gabinete de Lula quando os prefeitos chegaram, não participou das conversações. "Fez apenas um breve cumprimento, mas se retirou", informou o prefeito eleito de Nova Iguaçu (RJ), Lindberg Faria (PT). Participaram, ainda, da reunião com os prefeitos o ministro da Coordenação Política, Aldo Rebelo, e o ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu. O apelo foi feito depois que os prefeitos pediram que o governo garantisse o aumento de 1 ponto percentual nos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), incluído na reforma tributária aprovada pelo Senado, ano passado.

A reforma tributária que foi aprovada no Senado em 2003, incluiu o aumento dos repasses federais pelo FPM, mas a proposta de emenda constitucional parou na Câmara, depois de ser aprovada pela Comissão Especial. O projeto foi remetido ao plenário, mas parou desde que o governo saiu das negociações diante da falta de acordo entre os governadores para alterar as regras do ICMS. Mesmo que fosse retomada a votação, dificilmente ela poderia entrar em vigor ainda em 2004, já que são necessárias duas votações com a aprovação de mais de 308 deputados. A reforma tributária previa a unificação das 27 legislações estaduais em uma só lei estadual. Os governadores estavam criando dificuldades, temendo a perda de receita com o seu principal imposto estadual.

No entanto, na Câmara, os deputados não fecharam acordo. Na primeira sessão extraordinária da Câmara, destinada a analisar, em primeiro turno, a proposta de emenda à Constituição (PEC) da Reforma Tributária (15/12/2004), não foi possível obter acordo em torno da votação do aumento de 1% do repasse da arrecadação de impostos federais para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Vários partidos não concordaram com a intenção do Governo de votar a PEC da Reforma Tributária em seu conjunto.

Como não houve quorum por causa da obstrução de diversas legendas, o requerimento apresentado pelo PL para a retirada de pauta da matéria não obteve número para sua aprovação ou rejeição e a sessão foi encerrada. A presidente da Frente Nacional de Prefeitos, Kátia Born, de Maceió, que acompanhava as negociações sobre a Reforma Tributária, lamentou a ausência de acordo para a votação da matéria ainda naquele ano. Ela disse que havia uma preocupação muito grande, principalmente, em relação às prefeituras do Norte e Nordeste sobre a dificuldade que teriam para pagar um salário mínimo de R\$ 300,00, a partir de maio, já que não será votado o aumento de um ponto percentual dos repasses ao Fundo de Participação dos Municípios.

Segundo Kátia Born, os líderes informaram que alguns governadores do Centro-Oeste e o governador de São Paulo não concordavam com os termos da reforma. Depois da discussão sobre a solução do impasse, o presidente João Paulo Cunha iniciou nova sessão extraordinária com a seguinte pauta:

- PL 6817/02, do deputado Celso Russomanno (PP-SP), ao qual está apensado projeto do Governo que propõe a criação do Conselho Federal de Jornalismo;
- o Projeto de Decreto Legislativo 1353/04, do Senado, que indica para ministro do Tribunal de Contas da União (TCU) o senador Luiz Otávio Oliveira Campos (PMDB-PA);
- a PEC Paralela da Previdência (227/04); e
- a PEC da reforma tributária (285/04).

O presidente da Câmara disse ainda que, durante a apreciação das outras matérias, os líderes partidários tentariam obter um acordo em torno dos pontos da reforma tributária que poderiam ser votados. Em 20 de dezembro 2004, o PFL obstruiu votações no Senado, José Agripino (RN), informou ao senador Mercadante que o PFL continuaria obstruindo a votação do Orçamento e todas as votações na Câmara e do Senado a partir de 15 de fevereiro, caso a Câmara não aprovasse a reforma tributária e a proposta de emenda paralela da previdência.

Em 16 de fevereiro de 2005, na reunião de líderes do Senado com o novo presidente da Casa, Renan Calheiros (PMDB-AL), ficou acertado que eles conversariam com os colegas da Câmara sobre a prioridade que devia ser dada às reformas política e tributária e à conclusão da reforma previdenciária. Todos esses assuntos tramitam na Câmara. Como uma das poucas matérias pendentes no Senado é o projeto de lei de recuperação e preservação da Mata Atlântica, o líder do governo, Aloizio Mercadante (PT-SP) acredita que seria possível a Casa começar a examinar propostas para modificar o processo de votação do orçamento e o rito das medidas provisórias.

O líder do PFL, senador Agripino Maia (RN), no entanto, avisou que se não fossem votadas a PEC paralela da Previdência e a reforma tributária, a oposição vai continuar obstruindo os trabalhos de votação. Poucos dias depois, 18 de fevereiro de 2005, prefeitos pediam apoio do presidente da Câmara, Severino Cavalcanti, para aprovar a reforma tributária. Severino almoçou com os prefeitos do PT Marcelo Déda, de Aracaju (SE); Newton Lima Neto, de São Carlos (SP); e João Paulo, do Recife (PE), recém-eleito para a presidência da Frente Nacional dos Prefeitos.

Severino Cavalcanti não quis falar em prazos, mas disse que vai fazer o possível para que os pontos da reforma tributária entrassem logo em votação. Segundo o prefeito de Aracaju, Marcelo Déda, o presidente da Câmara admitiu ser um aliado estratégico das cidades brasileiras nas discussões dos pontos de interesse na Câmara (O Globo, 18/02/2005).

Um dos itens que os prefeitos consideravam importante é o aumento um ponto percentual no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que passaria de 22,5% para 23,5% ao ano. Isso representaria R\$ 1,2 bilhão a mais para as prefeituras a cada ano. O Fundo é formado por parcela do que é arrecadado pelo Imposto de Renda e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e é destinado pela União aos municípios. O aumento, segundo os prefeitos, beneficiaria os municípios menores. Marcelo Déda explicou que o percentual que cada um recebe do Fundo varia de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios. Quanto mais baixo o índice, maior o repasse. Daí a importância para os mais pobres. Por outro lado, a simplificação tributária e a unificação das alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) beneficiaria as capitais e as cidades maiores.

### **Considerações Finais**

Em suma, na detalhada descrição da tramitação da Reforma Tributária do Governo Lula é necessário destacar a fragilidade do compromisso descentralizador da Constituição de 1988, na medida em que ele está imbricado com a delegação para a União de poder de aumentar a arrecadação via contribuições sociais. Esta fragilidade se verificou nos conflitos federativos que caracterizaram a Reforma Tributária do Governo Lula, em particular no tema da prorrogação e da distribuição das contribuições sociais, como a CPMF, a CIDE e a DRU. O clima de aparente consenso entre a União e os Governos Estaduais, no momento da entrega conjunta das reformas tributária e previdenciária ao Congresso logo se desvaneceu, diante do crescente conflito entre os atores políticos pela partilha do bolo tributário. A União queria que a prorrogação da CPMF e da DRU fosse aprovada antes do final do ano, pois elas valiam só até 31 de dezembro daquele ano (2003). Para valer a partir de janeiro de 2004, a aprovação teria que ocorrer com uma antecedência de três meses. Os Estados e os Municípios apresentaram uma lista de reivindicações durante todo o processo, muitas vezes marcando grandes divergências entre eles. Os principais pontos de divergência relacionavam-se especialmente a questão do ICMS (unificação de

alíquotas e tributação na origem ou destino) e da criação de um fundo de desenvolvimento regional, que deveria beneficiar, primeiramente, os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, mas depois foram incluídos o Rio de Janeiro e o Norte de Minas Gerais. Contudo, todos concordavam com a reivindicação de maior participação nas contribuições federais, a CPMF, a CIDE e a DRU, e a criação de fundos de compensação para estados exportadores, em virtude da Lei Kandir.

Assim, o jogo político da reforma tributária foi marcado por grandes disputas horizontais e verticais. As disputas horizontais envolveram a formação de várias clivagens entre os governadores e os prefeitos: em um momento, a aglutinação se deu em torno de interesses regionais, em outros, se deu em torno de interesses econômicos (Estados mais e menos desenvolvidos) ou partidários. As disputas verticais se deram em torno da redistribuição de recursos entre os níveis nacional e subnacionais. Vale ressaltar também conflitos dentro do Executivo Federal, entre a Casa Civil, José Dirceu, mais aberta às reivindicações dos governadores, e o Ministério da Fazenda, Antonio Palocci Filho, mais atento à reação dos mercados internacionais diante das eventuais perdas de receita da União para os entes federativos.

Outro aspecto interessante a se destacar é o imbricamento entre o processo da reforma tributária e da previdenciária, fazendo com que muitas vezes temas de um fossem objeto de negociação na outra.

Para melhor avaliar o processo de tramitação da reforma tributária no governo Lula, seus impasses e dilemas, é interessante retomar as iniciativas anteriores, fazendo um balanço delas. Em outras palavras, além de uma análise sincrônica, procurando observar as relações que existem entre os processos das reformas tributária e previdenciária do Governo Lula, é importante fazer uma análise diacrônica confrontando iniciativas anteriores de reformas tributárias. O quadro a seguir nos ajuda nesta síntese.

**Quadro 4: Principais propostas e mudanças na área tributária entre 1988 e 2005**

<b>Comissão Ary Osvaldo Matos Filho (Gov. Collor)</b>	<b>Governo FHC</b>	<b>Governo Lula</b>	<b>Mudanças</b>
<p>➡ criação de um Imposto sobre Valor Adicionado (a partir da fusão do IPI, ICMS e</p>	<p>➡ criação de um novo IVA, integrando o IPI e o ICMS;</p> <p>➡ diminuição dos impostos de</p>	<p>➡ ICMS:</p> <p>1) mantém a competência estadual;</p>	<p>➡ 13 de julho de 1993: institui o Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a</p>

<p>ISS) pago no destino;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➔ desoneração plena das exportações;</li> <li>➔ eliminação de contribuições sociais, com privatização parcial da previdência social;</li> <li>➔ criação de uma Contribuição sobre Transações Financeiras (adotada depois como IPMF e CPMF);</li> <li>➔ criação de um imposto sobre ativos e de impostos seletivos sobre energia elétrica e combustíveis.</li> </ul>	<p>para bens de capital;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➔ fim do ICMS sobre produtos para exportação;</li> <li>➔ criação de um fundo para compensar os Estados exportadores pela perda de receita do ICMS;</li> <li>➔ isenção fiscal para produtos agrícolas e redução do ICMS da cesta básica;</li> <li>➔ transferência para Estados e Municípios da cobrança do imposto territorial rural (ITR);</li> <li>➔ eliminação das brechas que reduzem a receita do ICMS.</li> </ul>	<p>2) propõe a uniformização das legislações;</p> <p>3) propõe a regulação por LC;</p> <p>4) é vedada a adoção de norma estadual autônoma;</p> <p>5) propõe uniformização das alíquotas: máximo de 5, decididas por Resolução do Senado Federal;</p> <p>6) cobrança na origem;</p> <p>7) é vedada a concessão de benefícios e incentivos fiscais..</p> <p>8) constitucionaliza a isenção do ICMS concedida na Lei Kandir.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Propõe retirar da constituição os critérios definidores do índice de participação dos municípios no ICMS, deixando esta matéria para LC.</li> <li>➔ Imposto territorial rural: transferi-lo para competência dos Estados e do Distrito Federal; mantendo a regulamentação por LC; mantém destinação de 50% da arrecadação desse tributo para o Município de localização do imóvel.</li> <li>➔ Imposto sobre a transmissão causa mortis e doação de bens ou direitos (ITCD): determina a progressividade.</li> <li>➔ Imposto municipal</li> </ul>	<p>Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – <b>IPMF</b> (Lei Complementar n° 77) .</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➔ 02 de março de 1994: criação do <b>Fundo Social de Emergência</b> (Emenda Constitucional de Revisão n° 1);</li> <li>➔ 04 de março de 1996: o Fundo Social de Emergência é transformado em <b>Fundo de Estabilização Fiscal</b> (Emenda Constitucional n° 10).</li> <li>➔ 13 de setembro de 1996: promulgada a <b>Lei Kandir</b> (Lei Complementar n° 87);</li> <li>➔ 25 de outubro de 1996: institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores ou de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - <b>CPMF</b> (Lei Ordinária n° 9311).</li> <li>➔ 15 de dezembro de 1997: prorroga por 24 meses a <b>CPMF</b> (Lei Ordinária n° 9539).</li> <li>➔ 18 de março de 1999: prorroga por 36 meses a</li> </ul>
---	--	---	--

		<p>incidente sobre a transmissão inter vivos de bens imóveis ou de direitos sobre estes (ITBI): autoriza a progressividade e a aplicação de alíquotas diferenciadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Propõe destinar 2% da arrecadação do IR e do IPI para um fundo nacional de desenvolvimento regional.</li> <li>➔ Caráter permanente da CPMF, para financiamento exclusivo da Seguridade Social.</li> <li>➔ A prorrogação da desvinculação de receitas da União (DRU) para o período de 2003 e 2007.</li> <li>➔ Nova disposição sobre a Contribuição sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas (CSLL), vedando a adoção de alíquotas menores para instituições financeiras.</li> <li>➔ A não-cumulatividade da contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS), para alguns setores de atividade econômica definidos em lei ordinária.</li> <li>➔ Substituição, total ou parcial, da contribuição social sobre a folha de salários por outra que incida sobre receita ou faturamento, de forma não-cumulativa.</li> </ul>	<p><b>CPMF</b> (Emenda Constitucional nº 21)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➔ 21 de janeiro de 2004: institui a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a Importação e a Comercialização de Petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível - <b>Cide</b> (Medida Provisória nº 161).</li> <li>➔ 04 de maio de 2004: regulamenta a partilha com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da arrecadação da contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a Importação e a Comercialização de Petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível - <b>Cide</b> (Lei Ordinária nº 10866).</li> </ul>
--	--	---	---

		<p>➔ Regulamentação constitucional do programa de renda mínima.</p>	
--	--	---	--

Fonte: Campos (2002), Melo (2002) e [www.senado.gov.br/sicon](http://www.senado.gov.br/sicon)

O exame deste quadro faz ressaltar a dimensão analítica enfatizada na abordagem sobre o processo de reformas que estamos estudando aqui, qual seja a dimensão histórica que supõe o amadurecimento do processo ao longo do tempo, abrindo possibilidades de negociação antes não existentes, fechando caminhos já percorridos e induzindo novas posições por parte dos atores envolvidos, etc.. Assim, o quadro acima indica que a “agenda base” da Reforma Tributária foi construída ao longo da década de 90, com temas que já estavam colocados desde a primeira tentativa de elaboração de um projeto de reforma tributária e outros que apareceram gradativamente, como ocorreu na Reforma da Previdência. Por isso é preciso ir além de uma análise exclusivamente institucionalista.

Voltando à Reforma Tributária dos governos anteriores, pode-se vê-las não só como experiências fracassadas, mas também como constitutivas de uma agenda que gradativamente vai se firmando na cena política do país. Assim, a discussão entre os atores políticos e sociais sobre Reforma do Governo Lula não partiu do mesmo patamar da Reforma do Governo FHC, ocorrendo um processo de gestação de consenso, certamente mais difícil e menos amadurecido do que o ocorrido em relação à área previdenciária, na qual o enfrentamento dos graves déficits não poderia mais ser adiado.

Fazendo um balanço do que foi alterado no quadro tributário no Brasil a partir das primeiras iniciativas reformistas no início dos anos 90, pode-se indicar o seguinte: se em meados de 1993, a criação do Fundo Social de Emergência marcou a primeira mudança dentro de um processo de descentralização fiscal que vinha ocorrendo após a Constituição de 1988 na direção de uma maior centralização, a partilha da CIDE foi o primeiro movimento contra a centralização fiscal.

Na verdade, a principal mudança trazida no Governo Lula foi a partilha da CIDE. Conforme foi mostrado, durante a tramitação da PEC 41/03 na CESP da Câmara, os governadores fecharam na reivindicação da participação dos Estados na CPMF, mas o Governo Federal sinalizou que não aceitaria e somente cederia uma parcela da CIDE (25%).

### **Bibliografia**

Artigos da Agência Câmara, Folha de São Paulo, Jornal Valor Econômico, O Estado de São Paulo, de janeiro de 2003 até o presente.

Campos, Iris Walquiria (2002). O impasse da Reforma Tributária na Era FHC: tecnocracia versus elite industrial: o triunfo da arrecadação sobre a produção. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da USP.

Kugelmas & Sola (2000). Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. Tempo Social - Revista de Sociologia Política da USP, São Paulo, 11(2): 63-81, out. 1999 (editado em fevereiro de 2000).

Loureiro, Maria Rita & Abrucio, Fernando Luiz (2002). Incrementalismo, Negociação e Accountability: Análise Preliminar das Reformas Fiscais no Brasil. In: (org.). O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC (Parte II). Brasília: MP, SEGES, p: 57-102.

Melo, Marcus André (2002). Reformas Constitucionais no Brasil – instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Ed. Revan.

Rangel & Netto (2003). Histórico das Reformas – Reforma Tributária: Breve Notícia sobre oito anos de trabalhos no âmbito da Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, Fevereiro de 2003.

Rezende, Fernando & Afonso, José Roberto Rodrigues (2004) *A Federação Brasileira: Fatos, Desafios e Perspectivas*. Capítulo da Parte III, pp. 301-362, do livro “Federalismo e Integração Econômica Regional – Desafios para o Mercosul”, publicado pela Konrad Adenauer, FGV e Fórum of Federations, em 2004.

Serra, José & Afonso, José Roberto Rodrigues (1999). Federalismo Fiscal à brasileira: algumas reflexões. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dezembro de 1999.

Tramitação da matéria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; Diário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br) e [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)).

**Anexos****Quadro 5: Cronologia das principais etapas da tramitação da Reforma Tributária do Governo Lula**

Proposição	PEC 41/03
Autoria	Executivo Federal
Duração da tramitação na Câmara	13 meses (incluindo as tramitações das PECs desmembradas)
Data de chegada à Câmara	30/04/2003
Encaminhado à CCJR (Comissão de Constituição, Justiça e Redação).	06/05/2003
Aprovação do parecer do relator da CCJR, Dep. Osmar Serraglio, pela admissibilidade, com emendas.	29/05/2003
Constituição da Comissão Especial (CESP)	04/06/2003
<b>Apresentação de 466 emendas na CESP</b>	28/07/2003
Apresentação do parecer do relator da CESP, Dep. Virgílio Guimarães (PT-MG)	18/08/2003
Aprovação do parecer	22/08/2003
Discussão em primeiro turno	02/09/2003
Votação do Requerimento do Dep. Luiz Sérgio solicitando preferência para a votação da Emenda Aglutinativa Substitutiva Global de Plenário nº 27.	03/09/2003
Aprovada a Emenda Aglutinativa Substitutiva Global de Plenário nº 27, ressalvados os Destaques e as Emendas Aglutinativas. Sim: 378; Não: 53; Abst.: 0; Total: 431.	04/09/2003
Votação das Emendas Aglutinativas	17/09/2003
Discussão em segundo turno	24/09/2003
Aprovada esta Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 2003, em segundo turno, ressalvados os Destaques. Sim: 346; Não: 92; Abst. 0; Total: 438. A matéria vai ao Senado Federal. (PEC 41-D/03)	24/09/2003
Despacho para o Senado (PEC 00074/03)	25/09/2003

<b>Promulgação da Emenda Constitucional nº 42.</b> Alterando a nova Constituição Federal, incluindo a Emenda à Constituição nº 42, de 2003 - Reforma Tributária.	31/12/2003
<b>Texto desmembrado da PEC nº 41/03 (na Câmara) e nº 74 /03 (no Senado)</b>	<b>07/01/2004 (PEC 228/04)</b> <b>25/03/2004 (PEC 255/04).</b>
A PEC 228/04 é encaminhada à CCJR	09/01/2004
Aprovado por Unanimidade o Parecer do relator da CCJR com Complementação de Voto.	04/02/2004
Constituição da Comissão Especial (CESP)	10/02/2004
Encerrado o prazo para emendas na CESP. <b>Foram apresentadas 100 emendas.</b>	12/3/2004
Aprovação do parecer favorável do relator Dep. Virgílio Guimarães da PEC 228-A de 2004.	23/03/2004
Discussão em primeiro turno. Aprovado o Substitutivo adotado pela Comissão Especial à Proposta de Emenda à Constituição nº 228, de 2004, em primeiro turno. Sim: 343; Não: 1; Abst. 0; Total: 344. A matéria retorna à Comissão Especial para elaborar a redação para o segundo turno.	24/3/2004
COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP). Encaminhada à publicação no DCD de 26/03/04 a PEC 228-C/04 (Redação para o Segundo Turno de Discussão da PEC 228-B/04).	25/3/2004
MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Recebido o Of. 003/04-Pres da CESP, datado de 23.03.04, à Presidência da Câmara dos Deputados comunicando que a Comissão, em reunião ordinária realizada no dia 23/03/04, deliberou por <b>desmembrar a PEC 228/04 para constituir nova proposição, permanecendo a PEC 228/04 com a proposta de modificação do art. 159 da CF.</b> Neste sentido, encaminha o texto desmembrado que deverá tramitar como outra Proposta de Emenda à Constituição, juntamente com as emendas que recebeu da referida Comissão.	25/3/2004
Discussão em segundo turno. Aprovada a Proposta de Emenda	31/3/2004

à Constituição nº 228-C, de 2004, em segundo turno. Sim: 416; Não: 1; Abst.: 0; Total: 417. A Matéria vai ao Senado Federal. (PEC 228-D/04).	
Remessa ao Senado Federal, através do Of PS-GSE/371/04.	6/4/2004
Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 228-A, de 2004, que "altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências". (PEC22804) - Às Comissões de o Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 255, de 2004, que "altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências". e o Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 228-A, de 2004, que "altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências". (Novo Despacho)	19/5/2004
Encontra-se tramitando na Câmara dos Deputados.	Abril/05

Quadro 6: Comparação dos pontos do texto da reforma tributária do Governo Lula, em cada etapa da tramitação legislativa.

<b>Pontos da Reforma</b>	<b>Entrada na CD da PEC 41/03.</b>	<b>Saída da CD da PEC 41/03.</b>	<b>Saída do SF do texto desmembrado da PEC nº 41/03 (na CD) e nº 74 /03 (no SF).</b>
<b>Normas Gerais</b>			<p>. A autorização de adoção, por lei complementar, de diferenciações tributárias para coibir práticas anticoncorrenciais</p> <p>. A instituição da noventena no princípio da anterioridade (prazo de noventa dias para a vigência de lei que crie ou aumente impostos);</p> <p>. A definição de que uma lei complementar poderá instituir regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, estados, Distrito Federal e municípios (Supersimples);</p> <p>. A proibição da vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa, exceto: a repartição da arrecadação dos impostos destinados aos municípios e a realizada pela União; a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária; e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita.</p>

<p><b>ICMS</b></p>	<p>1) mantêm a competência estadual;                  2) propõe a uniformização das legislações;                  3) propõe a regulação por LC;                  4) é vedada a adoção de norma estadual autônoma;                  5) propõe uniformização das alíquotas: máximo de 5, decididas por Resolução do Senado Federal;                  6) cobrança na origem;                  7) é vedada a concessão de benefícios e incentivos fiscais: fim da guerra fiscal.                  8) constitucionaliza a isenção do ICMS concedida na Lei Kandir.                  9) Propõe retirar da constituição os critérios definidores do índice de participação dos municípios no ICMS, deixando esta matéria para LC.                  10) Propõe destinar 2% da arrecadação do IR e do IPI para um fundo nacional de desenvolvimento regional.</p>	<p>. <b>Alíquotas:</b> Unificação da legislação, com cinco alíquotas nacionais, sendo que a máxima não poderá ultrapassar 25% e a mínima será a da cesta básica e de alguns medicamentos. Por três anos, cada Estado ainda poderá manter quatro produtos com alíquotas superiores em três pontos percentuais ao padrão nacional.                  . <b>Partilha:</b> A receita do ICMS que incidir sobre as vendas de um Estado para o outro continuará sendo compartilhada como hoje por mais três anos. A partir de 2007, a parcela que cabe ao Estado produtor (origem) será progressivamente reduzida, sendo transferida ao Estado consumidor (destino)                  . <b>Exportações:</b> Desoneração das exportações e ressarcimento dos Estados pelas perdas de receita. O valor e os critérios de repasse do fundo serão definidos em lei, mas o Ministério da Fazenda já se comprometeu a repassar R\$ 6 bilhões por ano, e mais R\$ 2 bilhões se a arrecadação dos Estados tiver queda real. Os repasses cessarão quando for concluída a transição do ICMS da origem para o destino                  . <b>Guerra fiscal:</b> Proibição de concessão de</p>	<p>. A não-incidência ampla do ICMS na exportação;                  . A não-incidência do ICMS sobre a radiodifusão;                  . A definição de critérios de compensação por perdas de arrecadação do ICMS com exportações;                  . A instituição de adicional de ICMS sobre supérfluos, destinado ao combate à pobreza, cabendo a lei federal definir o que são supérfluos.                  . <b>Benefícios fiscais específicos</b>                  . A extensão, por dez anos, da Zona Franca de Manaus;                  . A extensão, por mais dez anos, dos incentivos fiscais à informática;                  . A definição de que caberá ao Poder Executivo apresentar projeto de lei que disciplinará os benefícios fiscais para a capacitação do setor de tecnologia da informação, que vigerão até 2019;                  . O aumento do alcance do critério da defesa do meio ambiente entre os princípios da ordem econômica;</p>
--------------------	--	--	---

		<p>novos incentivos fiscais após 30 de setembro e extinção dos atuais benefícios em 11 anos. No caso da Zona Franca de Manaus, os benefícios são prorrogados até 2023. O governo se comprometeu também em prorrogar até 2019 os incentivos da Lei de Informática.</p> <p><b>. Fundo de Desenvolvimento Regional:</b> será composto por 2% da arrecadação do IPI e do Imposto de Renda. O dinheiro, estimado em R\$ 2,1 bilhões por ano, será repassado aos Estados do Norte, Nordeste e Centro Oeste, e ainda ao Rio de Janeiro e Minas Gerais, que tem áreas de baixo desenvolvimento</p>	<p>. A possibilidade de vinculação de percentual de até 0,5% da receita tributária líquida dos estados para políticas de inclusão e promoção social;</p> <p>. A possibilidade de vinculação de percentual de até 0,5% da receita tributária líquida dos estados para projetos culturais.</p>
<p><b>Contribuições Federais</b></p>	<p>. Caráter permanente da CPMF, para financiamento exclusivo da Seguridade Social.</p> <p>. Nova disposição sobre a Contribuição sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas (CSLL), vedando a adoção de alíquotas menores para instituições financeiras.</p> <p>. A não-cumulatividade da contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS), para alguns setores de atividade econômica definidos em lei ordinária.</p> <p>. Substituição, total ou parcial, da contribuição</p>	<p>. <b>CPMF:</b> Prorrogação da atual alíquota de 0,38%, que cairia para 0,08% em 1º de janeiro, até 31 de dezembro de 2007. A receita permanece inteiramente com a União e vinculada como hoje à seguridade social: 0,2% para saúde, 0,1% para previdência e 0,08% para o fundo de combate à pobreza</p> <p>. <b>PIS/COFINS:</b> Incidência sobre os produtos importados e de forma não cumulativa. As mudanças na Cofins dependerão, entretanto, de uma lei estabelecendo quais setores</p>	<p>. <b>CPMF:</b> A prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e a vigência da lei que a instituiu, com alíquota de 0,38%, até o ano de 2007.</p> <p>. <b>Cofins</b></p> <p>. A inclusão da contribuição social do importador de bens ou serviços do exterior entre as fontes de financiamento da seguridade social;</p> <p>. A autorização para a regulação da não-cumulatividade da Cofins e da contribuição do</p>

	social sobre a folha de salários por outra que incida sobre receita ou faturamento, de forma não-cumulativa.	<p>econômicos terão sua base de cálculo alterada e com qual alíquota</p> <p><b>.PREVIDENCIÁRIA:</b> Transformação gradual da contribuição patronal sobre a folha de pagamento em contribuição sobre a receita ou o faturamento</p> <p><b>. CIDE:</b> Transferência de 25% da contribuição sobre combustíveis para Estados (18,75%) e municípios (6,25%). O critério de partilha será definido em medida provisória, mas deve considerar a extensão de malha rodoviária, o consumo de combustíveis, a população. Um montante de 10% será dividido igualmente</p>	<p>importador;</p> <p>. A substituição de contribuição sobre a folha por um substituto da Cofins, não cumulativo.</p> <p><b>. Cide</b></p> <p>. A definição de que 25% da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) destinada aos estados e DF - que representam 25% do total arrecadado pela União - serão destinados a seus municípios;</p> <p>. A vigência da Cide partilhável;</p> <p>. O condicionamento a regulamentação por lei da determinação de distribuir a Cide pela União para os estados e destes para os municípios;</p> <p>. A previsão de incidência de contribuições sociais e de intervenção sobre o domínio econômico (Cide) sobre a importação de petróleo, gás natural, álcool e derivados.</p>
<b>IPI Sobre Bens de Capital</b>		. Redução do imposto que incide sobre máquinas e equipamentos será definida em lei, devendo começar por 50%	. A autorização para que o legislador regule a desoneração do IPI sobre bens de capital.
<b>Imposto Sobre Patrimônio</b>	. Imposto sobre a transmissão causa mortis e doação de bens ou direitos ( <b>ITCD</b> ): determina a progressividade.	<b>. ITCD:</b> As heranças e doações terão alíquotas progressivas, tanto maiores quando o valor transferido. A alíquota máxima não poderá	<b>. ITR</b> <p>. A progressividade do Imposto Territorial Rural (ITR) e a permissão para que seja</p>

	<p>. Imposto sobre grandes fortunas: propõe a eliminação da necessidade de regulamentação por Lei Complementar (LC).</p> <p>. Imposto municipal incidente sobre a transmissão inter vivos de bens imóveis ou de direitos sobre estes (<b>ITBI</b>): autoriza a progressividade e a aplicação de alíquotas diferenciadas</p> <p>. <b>Imposto territorial rural</b>: transferi-lo para competência dos Estados e do Distrito Federal; mantendo a regulamentação por LC; mantém destinação de 50% da arrecadação desse tributo para o Município de localização do imóvel.</p>	<p>ultrapassar 15% (hoje é 4% em todos os casos)</p> <p>. <b>ITBI</b>: A transferência de bens imóveis poderá ser tributada com alíquotas progressivas, de acordo com o valor e a localização do imóvel.</p> <p>. <b>IPVA</b>: O tributo dos veículos automotores também incidirá sobre embarcações e aviões</p> <p>. <b>ITR</b>: O Imposto Territorial Rural poderá ser transferido da União para os municípios por meio de convênio. As prefeituras que não tiverem estrutura para cobrar o tributo receberão 50% do valor arrecadado pela União</p>	<p>administrado e arrecadado pelos municípios, mediante convênios;</p> <p>. A destinação aos municípios de 50% do ITR arrecadado relativos aos imóveis situados neles, cabendo-lhes a totalidade da arrecadação caso realizem sua fiscalização e cobrança.</p> <p><b>IPVA</b></p> <p>. A fixação de alíquotas mínimas do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) pelo Senado e de alíquotas diferenciadas por tipo e utilização.</p>
<b>Ajuste Fiscal</b>	A prorrogação da desvinculação de receitas da União para o período de 2003 e 2007.	<b>Desvinculação de Receitas da União (DRU)</b> : o governo federal poderá usar livremente 20% de sua arrecadação, inclusive aquela vinculada à seguridade social ou a investimentos em infra-estrutura, até 2007	<b>Desvinculação de Receitas da União (DRU)</b> : A prorrogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) até o ano de 2007.

Continuação quadro 6:

<b>Pontos da Reforma</b>	<b>Itens aprovados na Câmara e mantidos pelo Senado.</b>	<b>Itens suprimidos pelo Senado.</b>	<b>Itens aprovados na Câmara e alterados pelo Senado.</b>	<b>Itens introduzidos pelo Senado.</b>
<b>Normas Gerais</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>. A nova contribuição especial sobre serviço de limpeza pública;</li> <li>. A previsão de convalidação das taxas de limpeza consideradas inconstitucionais;</li> <li>. A cobrança de Imposto de Importação e de Exportação sobre serviços;</li> <li>. A abertura ao público das informações sobre incentivos fiscais concedidos a pessoas jurídicas;</li> <li>. A previsão de alíquotas máximas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) para instituições financeiras;</li> <li>. A plena explicitação do conceito de veículos automotores;</li> <li>. A possibilidade de instituição de empréstimo compulsório para atender a despesas extraordinárias decorrentes de desastre ambiental;</li> </ul>	<p><b>Iluminação pública</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. O fim da permissão de cobrança, na fatura de consumo de energia elétrica, da Contribuição Especial sobre Serviço de Iluminação Pública (Cosip), à exceção das indústrias consumidoras de mais de 15 Kw;</li> </ul> <p><b>Confaz</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. A substituição, do órgão sucedâneo do Confaz para o Senado, da ratificação da vinculação de mercadorias a alíquotas;</li> <li>. A inclusão de representante da União no órgão colegiado integrado por representante dos estados e do DF, à semelhança do que já acontece atualmente com o Confaz.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>.A flexibilização dos precatórios, limitando a obrigatoriedade de provisionamento a 2% da receita corrente líquida e permitindo o parcelamento do excedente em até 120 parcelas;</li> <li>. A definição de critérios de aplicação dos recursos do FNDR, sendo 93% nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 7% nas áreas menos desenvolvidas das Regiões Sul e Sudeste. Os municípios dessas regiões devem ser beneficiários de 25% desses recursos mediante convênios;</li> <li>. A prescrição de mecanismo de controle da carga tributária.</li> </ul> <p><b>ICMS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. A previsão de possibilidade de isenção de ICMS para operações com gêneros alimentícios de primeira necessidade; energia</li> </ul>

		<p>. A manutenção do texto da Constituição que estabelece limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público. A proposta da Câmara propõe eliminar do texto as estradas conservadas pelo Poder Público.</p>	<p>elétrica de baixo consumo; insumos agropecuários, inclusive com material reprodutivo destinado ao melhoramento genético animal e vegetal; e medicamentos de uso humano, segundo condições e listas definidas em lei complementar;</p> <p>. A autorização de diferenciação de alíquotas do ICMS sobre hipóteses diversas de consumo de energia elétrica;</p> <p>. A explicitação da não-incidência do ICMS sobre a TV por assinatura;</p> <p>.A possibilidade de concessão de benefícios ou incentivos fiscais para atendimento a programas culturais e assistenciais previstos em lei complementar;</p> <p>. A previsão de que o órgão substituto do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) possa reduzir e restabelecer</p>
--	--	--	--

				<p>alíquotas do ICMS;</p> <p>. A previsão de concessão de benefícios ou incentivos fiscais nas hipóteses previstas em lei complementar relacionadas a tratados internacionais e a atividades de comércio exterior;</p> <p>.A determinação ao Poder Executivo do encaminhamento de projeto de lei complementar, no prazo de 90 dias da promulgação da PEC, estabelecendo sistema de ressarcimento de perdas eventualmente sofridas pelos Estados e DF com a implantação da nova sistemática do ICMS;</p> <p>.A permissão de que uma lei complementar possa excepcionar a proibição de aproveitamento de créditos contra a parcela devida ao estado de destino, na hipótese de ser criado sistema de compensação origem-destino;</p> <p>.A determinação para que seja</p>
--	--	--	--	---

				revista, em 2007, a tributação do consumo, com formulação e implantação do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), consolidando os tributos sobre o valor adicionado e ajustando a sistemática de partilha federativa.
<b>ICMS</b>	<p><b>ICMS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. O estabelecimento de alíquota máxima do ICMS em 25%;</li> <li>. A previsão de alíquotas uniformes do ICMS em todo o País em número máximo de cinco;</li> <li>. A regulamentação única do ICMS, vedada norma autônoma estadual;</li> <li>. A manutenção da forma de cálculo do ICMS;</li> <li>. A definição dos fatos geradores e contribuintes do ICMS;</li> <li>. A incidência do ICMS sobre importados;</li> <li>. A determinação de que o princípio da anterioridade na implantação da reforma do ICMS será relevado por</li> </ul>	<p><b>ICMS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. A não-incidência do ICMS nas operações interestaduais com energia elétrica e petróleo.</li> </ul>	<p><b>ICMS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. A supressão da sistemática de alíquotas interestaduais declinantes do ICMS;</li> <li>. A inclusão, entre os bens submetidos à menor alíquota do ICMS, da energia elétrica de baixo consumo, das máquinas e implementos agrícolas e dos insumos agropecuários, inclusive material reprodutivo destinado ao melhoramento genético animal e vegetal;</li> <li>. A regulação de tratamento diferenciado a produtor rural em relação ao ICMS;</li> <li>. A definição de que a isenção e a</li> </ul>	

	<p>dois anos;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. A incidência do ICMS sobre transferências interestaduais entre estabelecimentos do mesmo titular</li> <li>. A definição das bases de cálculo do ICMS com base no valor total da mercadoria, incluindo o próprio imposto;</li> <li>. A proibição de os estados e o DF ultrapassarem os limites dos parâmetros da regulação federal do ICMS;</li> <li>. A hipótese de intervenção nos estados que retiverem indevidamente parcela de ICMS de que outro seja titular;</li> <li>. A proibição genérica de favorecimentos no âmbito do ICMS, com exceções;</li> <li>. O aproveitamento, pelo estado, do crédito de ICMS relativo à remessa de serviços e mercadorias para outros estados e do valor cobrado nas aquisições destinadas ao ativo</li> </ul>		<p>não-incidência de ICMS, salvo determinação em contrário em lei complementar, não acarretarão anulação do crédito relativo a insumos nas operações anteriores à saída da indústria de papel destinado à impressão de jornais, livros e periódicos;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. O acréscimo de "livros e periódicos" à manutenção do crédito do ICMS relativo a insumos nas operações anteriores à saída da indústria de papel destinado à impressão de jornais;</li> <li>. A mudança na normatização sobre a transição na reforma do ICMS. Um dos pontos principais era o termo final de validade de incentivos fiscais concedidos por estados e DF no âmbito do ICMS, que a Câmara havia fixado em 30 de setembro de 2003, e o Senado transferiu para a data da promulgação.</li> </ul>	
--	---	--	---	--

	<p>permanente;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. A definição de que as operações com gás natural e seus derivados seguem a regra geral estabelecida para o cálculo do ICMS;</li> <li>. O aumento para três quintos do quorum para aprovação, pelo Senado, da resolução que estabelecer alíquotas do ICMS, e a inclusão da possibilidade de iniciativa da resolução por um terço dos governadores;</li> <li>. A extensão da iniciativa de lei complementar para regulamentar o ICMS a um terço dos governadores de estados ou do DF ou a mais de metade das assembleias legislativas estaduais ou Câmara Distrital;</li> <li>. O estabelecimento de que as hipóteses de isenção e não-incidência do ICMS deverão ser determinadas em lei complementar;</li> <li>. A atribuição ao STJ da competência final para dirimir</li> </ul>		<p><b>ICMS – divisão entre os entes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. A ressalva de que o ICMS será cobrado no destino nas operações com energia elétrica e petróleo;</li> <li>. A alteração, nos critérios de distribuição para os municípios, da parcela de 25% do produto da arrecadação do ICMS. Atualmente, a Constituição determina que as parcelas são creditadas conforme os seguintes critérios: três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios; até um quarto de acordo com o que dispuser lei estadual. A proposta da Câmara remete toda a definição à lei complementar. O Senado mantém o atual texto da Constituição para um quarto dos recursos, deixando para a lei complementar a</li> </ul>	
--	--	--	--	--

	<p>controvérsias relativas ao ICMS.</p> <p><b>ICMS - origem e destino</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. A introdução do conceito de "alíquota de referência" para determinar a parcela do ICMS devida ao estado de origem;</li> <li>. A determinação de que, com exceção da menor alíquota do ICMS, as demais não possam ser inferiores à alíquota de referência;</li> <li>. A exclusão do IPI da base de cálculo da parcela do ICMS devida ao estado de origem quando a operação ou prestação configurar fato gerador dos dois impostos;</li> <li>. A manutenção da forma de cálculo da parcela do ICMS devida ao estado de destino;</li> <li>. O estabelecimento de que, quando for aplicada a menor alíquota do ICMS - como, por exemplo, em gêneros alimentícios de primeira necessidade - e essa for menor ou igual à alíquota de referência</li> </ul>		<p>definição dos outros três quartos.</p>	
--	---	--	---	--

	<p>aplicável, o imposto caberá integralmente ao estado de origem;</p> <p>. A definição de que a parcela do ICMS devida ao estado de destino não suporta créditos por operações e prestações anteriores;</p> <p>. A definição de que operação interestadual pressupõe saída efetiva de bem ou mercadoria do estado onde se encontram para o de localização do destinatário;</p> <p>. O estabelecimento de critérios de fiscalização e controle da parcela devida ao estado de destino na hipótese de operações ou prestações interestaduais;</p> <p>. A permissão da cobrança do ICMS na origem, conforme lei complementar;</p> <p>. A definição de que caberá a lei complementar atribuir a parcela do ICMS devida ao estado de destino;</p> <p>. A definição de como o estado de localização do destinatário receberá</p>			
--	--	--	--	--

	o tributo.			
<b>Contribuições Federais</b>				<p><b>FPM E FPE</b></p> <p>. O aumento do percentual de partilha destinado ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de 22,5% para 23,5%;</p> <p>.A determinação de que, dos 23,5 pontos percentuais de recursos destinados ao FPM, um ponto percentual seja entregue nos primeiros dez dias do mês de dezembro de cada ano;</p> <p>.A determinação de que o acréscimo de arrecadação do IPI, decorrente da extinção dos créditos presumidos de PIS/Cofins que afetavam a receita do IPI quando essas contribuições não eram cumulativas será partilhado na base de 45% para o FNDR e 3% para os fundos regionais existentes, ao invés de ser partilhado entre o FPM e o FPE;</p>

				<p>.A determinação de que os recursos do FPM, em 2005 e 2006, superem o montante distribuído em 2004 em R\$ 1,5 bilhão, devendo a União, em caso contrário, complementar os recursos;</p> <p>.A determinação ao Senado para que envie, no prazo de 120 dias contados da promulgação da PEC, projeto de lei complementar definindo política de desenvolvimento industrial voltada à diminuição das desigualdades regionais (emenda da CCJR atribui tal responsabilidade ao Poder Executivo).</p>
<b>IPI sobre bens de capital</b>		<p><b>IR e IPI</b></p> <p>.A destinação do aumento dos 2% da partilha do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI para o financiamento de programas de desenvolvimento no</p>	<p><b>IR e IPI</b></p> <p>. A redução, de 49% para 48%, do percentual de partilha do IPI e IR destinado aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios.</p>	<p><b>IPI</b></p> <p>. A impossibilidade de utilização do IPI para aproveitamento de crédito relativo a contribuição tornada não cumulativa;</p> <p>. A definição de critérios de</p>

		<p>Espírito Santo, no noroeste do Rio de Janeiro e nas Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, mais o estado de Minas Gerais;</p> <p>. A manutenção, no texto da Constituição, da obrigatoriedade de os estados entregarem aos respectivos municípios 25% da parcela de IPI recebida da União.</p>		<p>apuração da parcela correspondente ao aumento da arrecadação do IPI decorrente da extinção dos créditos de incentivos fiscais atribuídos a contribuições sociais não cumulativas.</p>
<p><b>Imposto sobre Patrimônio</b></p>	<p><b>IPVA</b></p> <p>. O estabelecimento do critério do local de registro do veículo como fundamento para a distribuição de 50% da arrecadação do IPVA aos municípios.</p>	<p><b>ITBI</b></p> <p>. A previsão de progressividade para o Imposto sobre Transmissão Bens Imóveis (ITBI);</p> <p>. A previsão de alíquotas diferenciadas por tipo e localização do imóvel no âmbito do ITBI.</p>		<p><b>ITR</b></p> <p>. A constitucionalização de hipóteses ambientais de não-incidência do ITR.</p>

Quadro 7: Comparação do processo político nas Reformas Tributárias do FHC e do Lula, por fase de tramitação.

	<b>Reforma Tributária do Governo FHC</b>	<b>Reforma Tributária do Governo Lula</b>
<b>Objetivos gerais das reformas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>↳ Premissas básicas: a manutenção do arranjo redistributivo entre os 3 níveis de governo da Federação, acordado na Constituição de 1988 (normas de repartição dos fundos federais) e a reformulação do sistema tributário nacional para reduzir o chamado “custo Brasil”.</li> <li>↳ A implementação da proposta tinha objetivos de curto, médio e longo prazos. No curto prazo, deveria: desonerar as exportações; desonerar os investimentos de capital e reduzir a taxa de agropecuária. Para compensar as perdas, a proposta do governo incluiu um mecanismo de compensação (fundo especial, de 5 anos).</li> <li>↳ No médio e longo prazos, deveria promover a simplificação do sistema tributário, o combate à sonegação, a diminuição do custo Brasil, a distribuição regional e social mais justa da carga tributária.</li> <li>↳ O principal ponto da reforma tributária do Executivo foi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>↳ Manutenção da receita global, transformação de contribuições cumulativas em não-cumulativas, fim da guerra fiscal, redução do chamado “custo Brasil” e diminuição da sonegação fiscal. A proposta se concentrou em cinco pontos: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, o Imposto de Renda, a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, o sistema de cobrança previdenciária das empresas e a cumulatividade das contribuições pagas pelo setor público.</li> </ul>

	<p>a criação de um novo imposto de circulação de mercadorias e serviços, nos níveis federal e estadual, com duas alíquotas (extinção do IPI federal e transformação do ICMS estadual, de modo a se montar um único imposto) (Melo, 2002: 91/93).</p>	
<p><b>Momento pré-tramitação parlamentar</b></p>	<p>↪ Em maio de 1995, foi encaminhada ao Congresso a proposta “FIESP/CUT”, das duas mais importantes entidades empresariais do país (FIESP e PNBE) e as três maiores centrais sindicais (CUT, CGT e Força Sindical), que propunha a desconstitucionalização dos impostos, privilegiava os impostos diretos com progressividade e propunha apenas um imposto sobre o consumo (Melo 2002, 89).</p> <p>↪ Em agosto de 1995, logo após o envio da proposta da reforma da Previdência ao Congresso, foi enviada a proposta de reforma tributária do Executivo Federal, que manteve a linha da proposta do governo durante a revisão constitucional de 1993.</p>	<p>↪ No começo de 2003, o governo federal começou a se articular para buscar apoio para as reformas. Pressionado pela expectativa do mercado internacional com a condução da política macroeconômica, o governo recém-eleito procurou completar a travessia iniciada pelo governo anterior, FHC, no âmbito das reformas fiscais. No entanto, a nova proposta de reforma tributária era polêmica antes mesmo de chegar ao Congresso. Os governadores, da base aliada ou não, enfrentavam diferentes situações fiscais e marcavam opiniões divergentes sobre pontos do conteúdo da reforma. Eles divergiam, especialmente, sobre a unificação de alíquotas do ICMS e o fim dos incentivos fiscais para empresas (origem da guerra fiscal).</p> <p>↪ Em fevereiro do mesmo ano, as discussões se acirraram: enquanto o governo estava preocupado em conquistar o apoio de todos os governadores para, assim, conseguir que eles influenciassem e obtivessem o apoio dos parlamentares de suas bancadas, os governadores, na realidade,</p>

		<p>articulavam-se em diferentes clivagens defendendo interesses multifacetados, do ponto de vista regional, partidário e econômico. Foi assim que surgiram cinco pontos que marcaram o debate federativo da reforma tributária: as Cartas de Cuiabá, Maceió e, por fim, de Brasília, a articulação dos governadores do PSDB, a articulação dos prefeitos juntamente com os governadores dos Estados mais ricos da federação.</p>
<p><b>CCJ da Câmara dos Deputados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>↳ O Governo postergou a apreciação da PEC 175 na Câmara em virtude da derrota que havia sofrido na área da previdência. A negociação das propostas com os governadores foi marcada por difíceis conflitos federativos.</li> <li>↳ Em 25 de agosto de 1995, a mesa diretora da Câmara dos Deputados despacha a proposta para a CCJ. Na CCJ, foram apresentadas 98 emendas, 40 das quais acolhidas pelo relator, o Deputado Regis de Oliveira. Nesta comissão foi rejeitado apenas um dispositivo relativo a empréstimos compulsórios.</li> <li>↳ Em 20 de setembro de 1995, é aprovado o parecer do relator pela admissibilidade do texto.</li> </ul>	<p>↳ No dia 30 de abril, a PEC 41/03 deu entrada na Câmara (foi enviada à Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJ). As propostas de reforma tributária e previdenciária foram entregues, pessoalmente, pelo presidente Lula ao Congresso. Acompanhado de 22 ministros, de todos os 27 governadores e 10 prefeitos de capitais. Nesta etapa da negociação do texto da Reforma Tributária, o conflito se deu em dois níveis: entre o Governo Federal e os governadores, envolvendo a partilha do bolo tributário e o caminho institucional das questões polêmicas (via lei complementar ou emenda constitucional); entre os governadores, com o cruzamento das clivagens partidária, regional e econômica. Se, em um momento, os governadores de oposição se organizaram para reivindicar maior participação nas contribuições, em outro momento,</p>

		<p>os governadores do nordeste juntaram-se em torno da reivindicação de uma compensação pela retirada da proposta de tributação do ICMS no destino.</p> <p>↳ A PEC 41 chegou em maio a CCJ. O presidente da CCJ, Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP), anunciou o nome do deputado Osmar Serraglio (PMDB-PR), como relator da reforma tributária. No dia 22 de maio, o dep. Osmar Serraglio (PMDB-PR) apresentou o parecer pela admissibilidade da reforma tributária, ressalvadas duas emendas saneadoras: o quorum no Confaz (Conselho Nacional de Política Fazendária, que reúne os secretários estaduais de Fazenda) para definir as mercadorias que se encaixariam nas cinco alíquotas de ICMS a serem definidas pelo Senado seria de no mínimo 60%; o ITR (Imposto Territorial Rural) seria fixado por lei complementar federal até que as assembleias estaduais criassem leis próprias para instituir a cobrança.</p> <p>↳ O relatório da Reforma Tributária foi aprovado na CCJ por 55 votos a 2. Os seis destaques para votação em separado (tentativas de alteração de pontos do parecer) foram rejeitados (FSP, 30/05/03). O parecer da comissão foi aprovado com complementação de voto contra os votos dos deputados Eduardo Paes (PSDB-RJ) e Mendonça Prado</p>
--	--	--

		<p>(PFL-SE). Apresentaram votos em separado os deputados Juíza Denise Frossard (PSDB-RJ), Sérgio Miranda (PC do B-MG) e Asdrúbal Bentes (PMDB-PA). As principais questões discutidas foram: a desoneração das exportações e o teto do judiciário. No entanto, voltaram aos debates a taxaço dos inativos e o local de tributaço do ICMS.</p> <p>➤ Na CCJ, houve uma continuao do conflito entre o Executivo Federal e os governadores, que também se estendeu aos debates legislativos. O conflito evidenciou-se no parecer do relator da CCJ e nos votos em separado dos parlamentares acima citados. A novidade neste momento foi a entrada de um novo ator, o Judiciário, que entra na disputa na determinao do teto do funcionalismo. Na primeira fase de votao das reformas, na Comissão de Constituio e Justia, os governadores ficaram ausentes. A avaliao palaciana é que "no atuaram como deveriam", permitindo que liderados seus votassem contra. Casos registrados pelo Palácio do Planalto foram de deputados paulistas e gaúchos, que, embora sabidamente ligados aos governadores Geraldo Alckmin e Germano Rigotto, votaram contra na CCJ (OESP, 09/06/03).</p>
<p><b>CESP da Câmara dos Deputados</b></p>	<p>➤ No dia 26 de setembro de 1995 é composta a Comissão Especial e somente no dia 16 de dezembro de 1999 foi</p>	<p>➤ No dia 04 de junho, foi constituída a Comissão Especial e foi designado o relator, dep. Virgílio Guimarães (PT-</p>

	<p>aprovado por unanimidade o parecer favorável do Dep. Mussa Demes.</p> <p>➤ A escolha do relator na CESP foi uma tarefa problemática, na medida em que a equipe econômica do governo rejeitava o nome do deputado Mussa Demes. O Governo, então, promoveu a criação, pelo Dep. Antonio Kandir (PSDB-SP) de uma Subcomissão de Reforma Tributária na Câmara, para enfrentar a resistência do relator dep. Mussa Demes, hostil à proposta do Executivo.</p> <p>➤ Segundo Melo (2002), a escolha de Mussa Demes para a relatoria da Reforma Tributária do Governo FHC expressou regras não-formais de operação na Câmara, segundo as quais medidas de interesse nacional e federativo são relatadas por parlamentares do Nordeste, conferindo-lhes prerrogativas de “veto de minoria”. A escolha obedeceu a uma decisão partidária do PFL nordestino, na medida em que o dep. Kandir era identificado como homem de São Paulo. Da subcomissão liderada pelo Dep. Kandir, resultou um projeto de lei complementar, a Lei Kandir, que representou a aprovação de um conjunto de medidas de natureza infraconstitucional que estava na PEC. A lei Kandir só passou depois de vários reveses, ao receber regime de urgência. O regime de urgência não vale para</p>	<p>MG), que deveria proferir parecer à PEC em um prazo de 40 sessões. Um ponto da reforma que causou polêmica entre os governadores e o Governo Federal foi a questão da DRU (Desvinculação de Receitas da União). Inicialmente, a posição do Governo era pela ampliação da DRU, mecanismo provisório que permite ao Executivo dispor livremente de 20% da receita dos principais tributos, sem as vinculações impostas pela Constituição. Em seu projeto de reforma, o governo se limitou a propor a prorrogação até 2007 da regra, que existe desde 1994 e já teve os nomes de FSE (Fundo Social de Emergência) e FEF (Fundo de Estabilização Fiscal). Mas a Fazenda, o Planejamento e boa parte dos governadores defenderam, nos bastidores, mais liberdade para direcionar gastos. Essa preocupação chegou à comissão especial que analisava a reforma tributária.</p> <p>➤ No meio da discussão da PEC na Comissão Especial, o Governo fez um acordo com os governadores, segundo o qual o Congresso alteraria a proposta para estender aos Estados as regras da DRU (Desvinculação de Receitas da União), que desde 94 livra o governo federal de cumprir os gastos obrigatórios determinados pela Constituição em saúde e educação, por exemplo. A proposta foi apresentada na comissão especial da Câmara e contava com o apoio</p>
--	--	---

	<p>matéria constitucional (idem: 94).</p> <p>➤ Na Comissão Especial, a proposta do Poder Executivo não chegou a ser discutida, assim como os 3 pareceres, com substitutivo, apresentados pelo relator da proposta, Dep. Mussa Demes. A falta de quorum nas reuniões da Comissão Especial deveu-se à ausência dos Deputados da base governista. Essa atitude evidenciou que o Poder Executivo não tinha interesse na aprovação da proposta por ele enviada ao Congresso Nacional.</p> <p>➤ O substitutivo do relator apareceu em setembro de 1996, mas demorou 3 anos para ser votado. Em novembro de 1999, o substitutivo foi aprovado na Comissão Especial, por 34 votos a 1, ressalvados os destaques, mediante rejeição dos técnicos da fazenda e da receita federal (Rangel &amp; Netto 2003: 05).</p> <p>➤ No substitutivo, o relator rejeitou todas as medidas que buscavam limitar a possibilidade de concessão de benefícios e isenções por parte dos entes subnacionais de governo. Ele preservou a idéia de transformar o ICMS e o IPI em um só imposto, mas contrariou o Executivo ao condicionar o retorno das bases tributárias dos combustíveis à União, através do ICMS federal, a vinculação dos recursos arrecadados à aplicação na conservação de</p>	<p>declarado do relator do projeto, Virgílio Guimarães (PT-MG), e uma concordância mais discreta do Palácio do Planalto. Contudo, diante das críticas de políticos ligados à área social, para os quais a regra, destinada a aliviar o caixa dos Estados, equivalia a menos recursos para o setor, o discurso do Governo mudou.</p> <p>➤ No final de julho de 2003, o clima de aparente harmonia simbolizado pela entrega conjunta da PEC à Câmara pelo Executivo Federal e pelos governadores foi desfeito a partir de uma reunião entre o Presidente Lula e cinco governadores: Aécio Neves (PSDB-MG), Marconi Perillo (PSDB-GO), Germano Rigotto (PMDB-RS), Wilma Faria (PSB-RN) e Eduardo Braga (PPS-AM), na qual nenhum acordo foi assinado. Nas semanas anteriores a esta reunião, o Planalto teve de recuar em propostas previamente negociadas com os governadores (fez concessões na Previdência e teve de desistir da idéia de, na tributária, autorizar os Estados a gastarem livremente 20% de suas receitas). Conseqüentemente, os cinco governadores chegaram em Brasília dispostos a intensificar o pleito por mais vantagens na reforma tributária. Configurou-se um impasse no qual o Governo resistiu diante das reivindicações dos governadores, que incluíam: a divisão da</p>
--	---	--

	<p>rodovias (Melo 2002: 96).</p> <p>↳ Enquanto o Executivo sinalizou que não levaria adiante o processo de negociação da PEC 175, nos termos do substitutivo do relator, mobilizava os líderes para a aprovação da Lei Kandir e promovia estudos para uma alternativa à PEC apresentada (idem).</p> <p>↳ Em março de 2000, a CESP concluiu a votação do relatório do dep. Mussa Demes e entrou na Câmara um projeto oficial e outro extra-oficial. Alternativamente ao texto que corria na CESP, o governo trabalhava na Proposta Parente, totalmente diferente do que estava sendo discutido na PEC 175.</p> <p>↳ Criou-se uma disputa entre os defensores do texto do substitutivo, apoiado pelo Dep. Michel Temer, presidente da Câmara e pelo Dep. Germano Rigotto, presidente da CESP para a Reforma Tributária, e o Executivo, que resistia à proposta que havia eliminado a cumulatividade de impostos e a CPMF. A posição dos defensores da apresentação do texto em plenário alinhava-se com os interesses do empresariado, enquanto o governo resistia em virtude da eventual perda de arrecadação.</p> <p>↳ Em junho de 2000, o impasse foi resolvido quando o governo apresentou uma proposta ignorando o substitutivo</p>	<p>Cide e da CPMF, o fundo de compensações aos Estados exportadores (de R\$ 8,5 bilhões), o fim da cobrança do Pasep e a DRE (Desvinculação das Receitas Estaduais) (FSP, 23/07/03).</p> <p>↳ Este evento marcou também um conflito dentro do Poder Executivo Federal, entre o Chefe da Casa Civil, José Dirceu, mais aberto às reivindicações dos governadores, e o Ministro da Fazenda, Antonio Palocci Filho, que temia a reação dos mercados internacionais diante das eventuais perdas de receita da União para os Estados.</p> <p>↳ Do ponto de vista do Governo, este impasse na tributária marcou um revés na estratégia de se associar aos governadores para aprovar em conjunto as reformas Previdenciária e Tributária, ambas voltadas para equilibrar os caixas da União e dos Estados. As medidas mais importantes para o Governo Federal eram: a prorrogação da CPMF que, pela legislação atual, terá alíquota reduzida de 0,38% para 0,08% em 2004 e da DRU, mecanismo provisório que libera 20% das receitas dos gastos obrigatórios impostos pela Constituição. A consequência disto para a tramitação da PEC 41 foi o não cumprimento do prazo de tramitação da matéria na Comissão Especial (idem).</p>
--	--	--

	<p>aprovado na Comissão, mantendo as contribuições sociais e tornando permanente a CPMF. As lideranças partidárias no Congresso foram contra a manutenção das contribuições sociais e a permanência da CPMF. Segundo Melo (2002), o governo desistiu da reforma tributária pois percebeu a resistência dos atores e optou por implementar parte de suas propostas pela via da legislação infraconstitucional (aprovando a Lei Kandir e a Lei de Responsabilidade Fiscal), por medidas provisórias e leis ordinárias (legislação do IR e criação do Simples). O governo fez a opção pelo menor esforço.</p> <p>➔ Ademais, enquanto o projeto era discutido na CESP, houve uma mudança endógena de preferências no Executivo. Houve melhorias fiscais de 1995 a 1999 e para os setores do governo que originaram a proposta, tornou-se mais desejável ou uma reforma mais ambiciosa ou manter o status quo. O único ator com poder de veto sobre a PEC 175 era o próprio Executivo. Por isso, o conflito entre a CESP e o Executivo adquiriu caráter de confronto institucional.</p>	<p>➔ Depois deste primeiro revés, o Governo Federal mudou de estratégia: resolveu desacelerar a tramitação da Tributária, para priorizar a negociação da Reforma da Previdência. Em meados de 2003, o governo enfrentava várias frentes de conflito: a crise com o MST, o enfrentamento com Judiciário e servidores na reforma da Previdência, além do impasse na negociação com os governadores por causa da partilha do bolo tributário. Divididos até duas semanas anteriores por conta da definição sobre o local de cobrança do ICMS, os governadores uniram-se depois que se convenceram que o imposto seria cobrado na origem e não no destino. Resultado: fecharam na reivindicação da participação dos Estados na CPMF, o imposto do cheque. Em contatos com o Planalto, os governadores afirmaram que não abririam mão de uma parcela da CPMF, mas abririam uma brecha: essa participação poderia ser progressiva, a partir do ano seguinte, quando a contribuição passaria a ser cobrada de forma definitiva. O governo federal não concordou. Aceitaria, no máximo, ceder uma parcela da Cide e criar um fundo para compensar as perdas dos Estados com a desoneração das exportações. O governo não afirmou, entretanto, qual percentual da Cide pretendia ceder nem</p>
--	--	---

		<p>como financiaria o fundo (FSP, 30/07/03).</p> <p>↳ Neste mesmo período, o dep. Virgílio Guimarães divulgou um relatório preliminar da reforma tributária. Nele, foram incorporados vários pontos que correspondiam a pressão de lobbies antigos que circulavam no Congresso, como o da Zona Franca de Manaus, e a pressões mais recentes, como a que pedia a regularização da taxa municipal para a coleta de lixo. Segundo o economista Ricardo Varsano, especialista em tributação do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), ligado ao Ministério do Planejamento, a inclusão desse "entulho" no pré-relatório divulgado por Guimarães atendeu a dois propósitos: ganhar tempo, até que o Planalto acertasse com os governadores o formato definitivo da reforma, e testar a receptividade a diversas propostas, os tais "balões de ensaio". No dia 28/07, o relator Guimarães deveria apresentar mais uma versão do texto. (FSP, 28/07/03).</p> <p>↳ O novo relatório preliminar apresentado pelo dep. Virgílio Guimarães (PT-MG) retirou da proposta pontos centrais da primeira versão do relator, como mudança na cobrança do ICMS (que agradaria Estados do Nordeste e descontentaria produtores como São Paulo) e a isenção do IPI para compra de máquinas - essa uma reivindicação do</p>
--	--	---

		<p>empresariado. As alterações desencadearam críticas à reforma e poderiam emperrar sua tramitação na Câmara (FSP, 30/07/03).</p> <p>↳ Pressionado pelos governadores e tentando viabilizar a aprovação do projeto na comissão especial da Câmara, o Governo Federal cedeu em um ponto: a partilha da receita da Cide com os estados e os municípios, via edição de Medida Provisória. Contudo, o governo acenou ainda para a possibilidade de estudar novas concessões aos governadores. Havia urgência em dois pontos: prorrogação da CPMF e renovação da DRU. Pelo diagnóstico da base aliada, a situação da reforma não era encorajadora: o acordo com os governadores era frágil e sujeito a novas negociações; a comissão não estava disposta a homologar o texto original do Planalto; foram dadas como certas alterações no Senado, o que faria o projeto voltar à Câmara. Ademais, com sua atenção até aqui voltada para a reforma da Previdência, a bancada governista mal conhecia as propostas tributárias e o discurso oficial em sua defesa.</p> <p>↳ Em agosto, a grande preocupação do governo era a elaboração de uma estratégia para agilizar as tramitações conjuntas das Reformas Previdenciária e Tributária na Câmara e no Senado, como também tentar evitar que</p>
--	--	--

		<p>houvesse grandes modificações no texto da previdenciária no Senado. A idéia do Chefe da Casa Civil, José Dirceu, era que os senadores mantivessem as mudanças feitas pelos deputados nas regras da Previdência e, em troca, teriam hegemonia na elaboração da reforma do sistema tributário. Pelo acordo, os deputados federais aprovariam o parecer sobre a matéria sem entrar em questões polêmicas, além de se comprometerem a não mexer nas alterações feitas pelo Senado no texto quando ele voltasse para a Casa. A proposta não foi aceita pelos líderes da base aliada e da oposição nas duas casas legislativas (FSP, 13/08/03).</p> <p>↳ Neste ponto da tramitação da reforma, para o governo, os prazos da reforma eram mais importantes que o conteúdo: era preciso fazer o projeto chegar ao Senado a tempo de aprovar a prorrogação da CPMF e da DRU. No Senado, esperava-se uma discussão complexa e demorada das propostas, que certamente incluiria a distribuição das receitas do ICMS entre os Estados e, o que mais temia o governo, a repartição das receitas da CPMF. Uma saída discutida em reunião, da qual também participaram os ministros Antonio Palocci Filho (Fazenda) e José Dirceu (Casa Civil), foi obter dos senadores a aprovação da CPMF e da DRU, enquanto o resto da reforma continuaria em</p>
--	--	--

		<p>tramitação. A CPMF com alíquota 0,38% e a DRU valiam só até 31 de dezembro daquele ano (2003). Para valer a partir de janeiro de 2004, a aprovação teria que ocorrer com uma antecedência de três meses. No entanto, as dificuldades para pôr toda essa estratégia em prática começaram pela comissão da Câmara, onde havia várias pressões regionais e empresariais pela mudança do texto da reforma (FSP, 14/08/03).</p> <p>↳ Os governadores eram, em grande maioria, contrários ao “fatiamento” da reforma proposto por alguns membros do governo, com exceção do Governador Geraldo Alckmin (PSDB-SP). Aliás, neste ponto da reforma, os governadores concordavam com apenas alguns pontos: a partilha da Cide (25% que a União arrecada iria para os Estados); a partilha da CPMF e a criação de um fundo para compensar os Estados exportadores pelas perdas de receitas decorrentes da Lei Kandir, que desonerou as exportações de cobrança de ICMS. De resto, os governadores divergiam: com relação à cobrança do ICMS na origem (posição defendida pelos governos de São Paulo e do Amazonas, ao contrário dos governos do Nordeste, que defendiam a cobrança no destino); com relação à cobrança de ICMS sobre o petróleo na origem (posição defendida pelo governo</p>
--	--	--

		<p>do Rio de Janeiro, Estado que é o maior produtor). Os governadores do Norte, Nordeste e Centro-Oeste temiam auferir perdas de receita com a reforma, diante das medidas para acabar com a guerra fiscal. No entanto, pareciam se conformar com a mudança, diante da criação de fundos de compensação e da partilha de tributos de arrecadação exclusiva da União (FSP, 24/08/03).</p> <p>↳ Antes do encaminhamento do projeto ao plenário da Câmara, o governo reabriu negociações para alterar a proposta do texto recém-votado relatado pelo Dep. Virgílio Guimarães (PT-MG). Em reunião com 17 governadores e oito representantes dos Estados, o presidente da Câmara, João Paulo Cunha (PT-SP), e líderes partidários, foi criada uma comissão paritária com dez integrantes para redigir a proposta de alteração que seria levada ao plenário. O governo concordava em ceder em dois pontos: a constitucionalização do fundo para compensar os Estados por perdas decorrentes da Lei Kandir (desoneração das exportações) e a cessão de 25% da Cide (tributo cobrado sobre a venda de combustíveis), hoje da União, aos Estados. A “emenda dos governadores” representou um novo revés para o governo na tramitação da reforma. A intenção era votar um texto básico na Câmara e deixar as negociações</p>
--	--	--

		<p>para o Senado. Os governadores se opuseram e até ajudaram a esvaziar a Câmara no dia anterior, para que não houvesse a votação do segundo turno da reforma da Previdência. O temor dos Estados era que o governo assegurasse o que lhe interessava, a prorrogação da CPMF e da DRU, e deixasse questões como a constitucionalização do fundo de compensações da Lei Kandir entregues à própria sorte. Por isso, queriam que a proposta saísse da Câmara com uma solução encaminhada. "Subscrevemos a PEC [proposta de emenda à Constituição], mas, nos termos em que saiu da comissão, não interessa aos Estados", disse o governador Marconi Perillo (PSDB-GO) (FSP, 28/08/03).</p>
<p><b>Votação em Primeiro Turno da Reforma Tributária do Governo Lula</b></p>	<p>➔ No dia 02 de setembro, a matéria entrou em plenário e começou a discussão em primeiro turno. Um dos líderes da base aliada, Eduardo Campos (PSB), anunciou que os governadores de São Paulo, Geraldo Alckmin, e de Minas Gerais, Aécio Neves, anunciaram a sua disposição de aliviar as pressões sobre as suas bancadas na Câmara após tomarem conhecimento da proposta apresentada pelo governo.</p> <p>➔ Alguns deputados denunciaram em plenário que as estratégias regimentais utilizadas pelo governo para agilizar o tramite da proposta não eram aceitáveis. O dep. Antonio Cambraia (PSDB-CE) chamou a atenção para a substituição dos deputados da oposição na CESP, que poderiam votar contra a proposta. Segundo o dep. Ronaldo Dimas (PSDB-TO), a base governista trocou 22 membros no total de 31, da Comissão Especial. Segundo o deputado Cambraia, houve também a manobra de revogar uma medida provisória para iniciar a discussão da reforma no mesmo dia em que o projeto entrou na pauta da Câmara. O Governo decidiu revogar a medida provisória que dispõe sobre o quadro de pessoal da Agência Nacional das Águas por meio da edição de outra medida provisória. Com isso, o governo destrancou a pauta da Câmara</p>	

	<p>para liberar a votação da reforma tributária.</p> <p>➤ Em setembro, houve uma derrama de requerimentos da oposição no plenário da Câmara, solicitando o adiamento da votação da proposta, tentando obstruir o andamento da tramitação da matéria. Os dois principais partidos de oposição ao governo Lula, PFL e PSDB, abriram duas frentes na Justiça para tentar paralisar a tramitação da reforma tributária: entraram no STF (Supremo Tribunal Federal) com uma ação direta de inconstitucionalidade e com um mandado de segurança. Nos dois casos, o PFL e o PSDB contestaram a decisão do Planalto de revogar uma medida provisória, por meio da edição de outra medida provisória, para destrancar a pauta da Câmara, liberando a votação da reforma tributária. No dia 09/09, o ministro do STF Celso de Mello negou liminar que paralisaria a tramitação da reforma tributária na Câmara.</p> <p>➤ No mesmo período, foi colocada em votação a Emenda Aglutinativa Substitutiva Global de Plenário nº 27, aprovada pelo relator da CESP, dep. Virgílio Guimarães. A emenda foi aprovada com largar margem de votos: Sim: 378; Não: 53; Abstenção: 0; Total: 431. O governo reconheceu que o texto que foi aprovado exigiria revisão no Senado, especialmente o ponto sobre o período de transição de 11 anos para a cobrança do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) no destino e o montante dos dois fundos criados pela reforma, um para compensar perdas de Estados exportadores e outro de desenvolvimento regional. Os governadores queriam aumentar o volume de arrecadação dos dois fundos (FSP, 06/09/03).</p> <p>➤ Mal o texto base da Reforma Tributária foi aprovado na Câmara, iniciou-se um impasse entre governo e oposição no Senado, em torno da futura relatoria da matéria. O PFL queria que o presidente da comissão, Edison Lobão (PFL-MA) nomeasse Rodolpho Tourinho (PFL-BA), mas o governo não aceitava. O líder do PT defendeu ontem a indicação de Fernando Bezerra (PTB-RN), que, embora seja ex-presidente da CNI (Confederação Nacional da Indústria), era da base governista e era considerado um aliado confiável. O PMDB, por sua vez, também estava no páreo com o senador Romero Jucá (RR). Ao mesmo tempo em que se esboçava um conflito no Senado antes da matéria iniciar tramitação na casa, os líderes do governo estudavam argumentos regimentais para tentar encerrar rapidamente a votação em primeiro turno da</p>
--	---

	<p>Reforma Tributária reduzindo, por exemplo, as 50 emendas ao texto para, no máximo, 10.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ As propostas de mudança feitas ao relatório do dep. Virgílio Guimarães (PT-MG), quase todas de autoria de PSDB e PFL, se dividiam em 42 emendas aglutinativas, que sugeriam alterações a determinado ponto da proposta, e oito destaques de bancada, que pediam a supressão de determinado ponto. Caso todas as emendas fossem a plenário, elas teriam que ser votadas nominalmente, uma a uma. No caso dos destaques, o governo teria que assegurar o voto de 60% dos deputados, 308 de 513, para evitar a alteração. No caso das aglutinativas, o autor da emenda (a oposição, em sua maioria) teria a responsabilidade de assegurar os 308 votos para alterar o texto. Com isso, seria impossível encerrar a votação ainda naquela semana.</li><li>➤ Apesar de possuir votos suficientes entre os partidos aliados para aprovar a proposta, o governo buscou evitar as manobras de obstrução do PFL, que poderiam jogar a conclusão da votação para frente. E os temores do governo se concretizaram: o dep. Rodrigo Maia, líder do PFL, encaminhou 2 requerimentos para a retirada da pauta da proposta, 2 requerimentos da bancada para votação em globo dos requerimentos de destaque simples e 2 requerimentos de verificação de votação. O dep. Moroni Torgan (PFL-CE) encaminhou 1 requerimento de verificação de votação e encaminhou a votação de requerimento do dep. José Carlos Aleluia para retirada da matéria da pauta.</li><li>➤ Apesar das manobras regimentais do PFL, o governo conseguiu fechar um acordo com os governadores Geraldo Alckmin (SP) e Aécio Neves (MG) para a conclusão da votação da reforma tributária em primeiro turno na Câmara. Foi aprovada a Emenda Aglutinativa nº 49 (Sim: 370; Não: 44, Abstenção: 1), a partir da qual foram feitas algumas mudanças na reforma, beneficiando os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro: 1) a ampliação do Simples (sistema simplificado de pagamento de tributos) para impostos estaduais e municipais; 2) a inclusão de créditos de bens de capital na fórmula de rateio do fundo de compensação dos Estados pelas perdas com a desoneração das exportações. A alteração desagradou a outros governadores tucanos, como Simão Jatene (PA) e Marconi Perillo (GO) (FSP, 11/09/03). Os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro conseguiram concessões de última hora na transição do ICMS e na ampliação do Fundo de Desenvolvimento Regional para atender regiões pobres dos dois Estados e do Espírito Santo. Originalmente, os</li></ul>
--	--

recursos eram só para Nordeste, Norte e Centro-Oeste; 3) ajustes na regra de transição da partilha do ICMS das operações interestaduais. Foi elevado de três para quatro anos o período de carência que, pelo projeto, antecederia a nova forma de cobrança do imposto destinada a favorecer os Estados de destino das mercadorias. 4) o governo articulou com o Senado a aprovação de projeto que libera para o governo do Rio cerca de R\$ 600 milhões retidos desde a privatização do Banerj. Esse dinheiro serviria para pagar o 13.º salário do funcionalismo do Estado, como reivindicou a governadora Rosinha Garotinho (PMDB).

➔ Na madrugada do dia 10 de setembro, em meio às reações negativas dos parlamentares do Norte e Nordeste diante da aprovação da Emenda Aglutinativa nº 49, os governistas conseguiram aprovar modificações acordadas com o PSDB (370 votos a 44) e rejeitar duas emendas, uma que propunha o fim da cobrança de CPMF (derrubada por 334 votos a 82) e outra que pretendia manter as atuais regras do ICMS (346 a 97). Assim, ficou mantida a prorrogação da CPMF até 2007 com a alíquota de 0,38%. “O PSDB está fazendo oposição de resultados”, comemorou o líder do PSDB, Jutahy Magalhães (BA). O PFL ficou fora do acordo, só que vários de seus deputados votaram com o governo. Dos 55 deputados tucanos, apenas 5 votaram contra o acordo. Os demais votos contrários foram de PFL (34), PTB (1), PP (1) e dos radicais do PT (3) (OESP, 11/09/03).

➔ Diante deste “acordão” liderado pelo PSDB e que beneficiou estados com grande capacidade arrecadatória, os senadores das regiões Norte e Nordeste se rebelaram e decidiram obstruir a tramitação da Reforma Previdenciária no Senado. Os protestos dos senadores foram principalmente contra dois pontos. A inclusão da região noroeste do Rio e do semi-árido de Minas Gerais entre os beneficiários do Fundo de Desenvolvimento Regional. A proposta anterior previa a distribuição entre os Estados do Norte, Nordeste, Centro-Oeste e o Espírito Santo. O outro ponto criticado pelos senadores foi a inclusão, entre os critérios para a distribuição dos recursos do fundo de compensação das exportações, das perdas com o fim do ICMS sobre máquinas e equipamentos destinados à produção, o que beneficia os Estados mais industrializados, como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro (FSP, 12 e 15/09/03).

➔ Em meados de setembro, a tramitação da Reforma Tributária ficou praticamente parada, diante dos requerimentos dos

deputados do PFL, da falta de quorum nas sessões e dos impasses na tramitação da Reforma Previdenciária no Senado. O governo iniciou um processo de negociação com o PFL para retomar a tramitação da matéria. A ala liderada pelo Senador Antonio Carlos Magalhães (BA) reivindicava uma modificação benéfica ao governo da Bahia. A alteração consistiria num parágrafo excetuando as empresas que recebem benefícios fiscais do período de transição, que jogaria para os Estados de destino dos produtos parte da arrecadação do ICMS que fica hoje com os Estados de origem. A medida atenderia a vários Estados, mas a preocupação dos baianos era evitar a perda de arrecadação que o Estado teria em relação à venda de carros produzidos pela fábrica da Ford na Bahia. A medida está sendo chamada de "Emenda Ford". Com o acerto, o governo conseguiria de imediato o apoio de 33 dos 68 deputados pefelistas, que faziam parte do grupo que segue a orientação de ACM. O senador mantinha boas relações com o governo Lula e o apoiou na votação da reforma da Previdência Social. Na Câmara, o grupo era liderado pelo deputado Antonio Carlos Magalhães Neto (PFL-BA). O objetivo era tentar, com o apoio de ACM, facilitar a tramitação no Senado. Caso houvesse acordo, o governo inseriria um artigo na reforma definindo que uma lei complementar estabeleceria alíquotas especiais, durante a transição origem/destino (que é de 11 anos), para as empresas que tenham benefícios concedidos por Estados (FSP, 12/09/03).

➤ No dia 16 de setembro, foi retomada a tramitação da Reforma Tributária, com a votação de importantes artigos da Emenda Aglutinativa Substitutiva Global de Plenário nº 27, através de requerimentos dos Destaques de Votação em Separado (DVS), apresentados pelos partidos. O PFL suspendeu a obstrução à tramitação da reforma, mas anunciou que continua tentando fazer alterações na proposta. Todas as sete emendas apresentadas pelo PFL foram votadas e rejeitadas.

➤ O PFL rachou na reta final da votação da reforma tributária e acabou não conseguindo entrar em acordo com o governo para alterar a proposta como forma de atender à pressão da Bahia. Duas alas do partido se debateram em reuniões tensas que colocaram em xeque a autoridade do líder da bancada, deputado José Carlos Aleluia (BA). O deputado liderou os cerca de 35 dos 67 pefelistas que eram contra um acordo com o governo e que buscavam reforçar a marca oposicionista da legenda. O deputado Antonio Carlos Magalhães Neto (BA), que seguia as orientações do senador Antonio Carlos Magalhães (BA), liderava o grupo "rebelde", de cerca de 30 deputados, que buscava um entendimento com o governo. O

	<p>objetivo era determinar que as empresas que receberam benefícios fiscais dos Estados ficassem de fora das novas regras de cobrança do ICMS, principal fonte de recursos dos Estados. Isso atenderia a Bahia, que teme perder parte da arrecadação relativa à fábrica da Ford instalada no Estado. A medida era também do agrado de outros governadores.</p> <p>➤ Assim, enquanto parte do PFL se acomodava em gabinetes para negociar com o governo, outra ia ao plenário e patrocinava atitudes de franca oposição, como a tentativa de obstruir a tramitação da reforma por meio de manobras regimentais. No meio do fogo pefelista, o governo aceitava fazer o acordo: exigia, para isso, o fim das manobras de obstrução, mas acabou transitando para uma posição consolidada de que o acordo não era mais possível. Além de se aproveitar da divisão pefelista, os governistas apresentaram como argumento o fato de que a bancada paulista (São Paulo perderia com a mudança) e partidos da base aliada (contrariados com as atitudes de plenário do PFL "oposicionista") era contra a proposta de mudança. O governador Aécio Neves (PSDB-MG) chegou a enviar carta aos deputados mineiros orientando-os a votar contra o possível acordo.</p> <p>➤ A sensação de que o acordo não sairia acabou levando a bancada baiana a votar contra a orientação do líder. A reunião acabou resultando em um meio-termo: o PFL não obstruiria mais a votação. Em troca, o governo aceitava votar 7 das 14 emendas apresentadas pelo partido. A idéia da Mesa era usar argumentos regimentais para rejeitar todas (FSP, 18/09/03).</p>
<p><b>Votação em Segundo Turno da Reforma Tributária do Governo Lula</b></p>	<p>➤ No dia 17 de setembro, foi encerrada a votação em primeiro turno e a matéria retornou à Comissão Especial para a elaboração da redação do vencido para o segundo turno. A Câmara manteve os pontos-chave da reforma, que são, entre outros:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) a prorrogação da CPMF (o "imposto" do cheque) e da DRU (Desvinculação das Receitas da União, que permite o gasto livre de 20% das receitas) até 2007;</li> <li>2) a federalização da legislação do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), principal fonte de receitas dos Estados. As alíquotas do imposto cairão de 44 para cinco (idem).</li> <li>3) o estabelecimento de uma alíquota máxima de 25% para a nova legislação do ICMS e a transferência de parte de sua cobrança dos locais de origem para os de destino.</li> </ol>

	<p>➤ A tramitação da reforma foi marcada por várias alterações no projeto. A única que não teve a anuência do governo foi a derrubada da idéia de tornar progressiva, com teto de 15%, as alíquotas do imposto sobre heranças e doações. A proposta caiu, mantendo a alíquota única de 4%. As mudanças patrocinadas pelo governo na votação em primeiro turno buscaram atender a governadores, empresários, empresários, prefeitos, base aliada e oposição, mas ainda havia muitas críticas.</p> <p>➤ Antes do início da votação em segundo turno na Câmara, novamente os processos de tramitação da Reforma da Previdência e Tributária se entrelaçaram. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva e os ministros José Dirceu (Casa Civil) e Antônio Palocci Filho (Fazenda) assumiram diretamente as negociações com senadores dos partidos governistas e da oposição sobre as reformas tributária e previdenciária, para garantir pelo menos a aprovação da prorrogação da CPMF, da DRU, da partilha da Cide com os Estados e do fundo de compensação a Estados que perderam arrecadação com a desoneração das exportações, ainda naquele ano de 2003. Segundo pefelistas, a solução apresentada foi o adiamento da discussão sobre a cobrança do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) na origem (Estado produtor) ou no destino (Estado consumidor). O líder do governo no Senado reconheceu que a definição das regras do ICMS era o ponto que encontrava rejeição em todas as bancadas e que "contaminava" até a discussão da reforma da Previdência no Senado. "Na Câmara, esse dispositivo passou com maioria dos votos, mas criou conflitos políticos e tensão em todas as bancadas", disse Mercadante. O líder do PFL, José Agripino (RN), afirmou que "o caminho para a reforma tributária andar no Senado é deixar o capítulo ICMS para uma discussão futura. Esse é o elemento complicador" (FSP, 19/09/03).</p> <p>➤ Antes de tramitar no Senado, o texto da Reforma Tributária já causava grande controvérsia entre os senadores. Primeiramente, muitos senadores eram contrários a proposta do governo de "fatiamento" da reforma no Senado. Em segundo lugar, os senadores do Norte e do Nordeste rejeitavam a inclusão, pela Câmara, de benefícios às regiões mais desenvolvidas, que perderiam receita com a cobrança do ICMS no destino. O governo passou a negociar com esses senadores a proposta de tirar a região noroeste do Rio de Janeiro como uma das beneficiárias do Fundo de Desenvolvimento Regional e adiar a decisão sobre a transferência da cobrança do ICMS da origem para o destino.</p> <p>➤ A inclusão do estado do Rio de Janeiro no fundo provocou uma rebelião dos senadores do Norte e do Nordeste e a</p>
--	--

	<p>obstrução do PFL e do PSDB das votações em plenário e da tramitação da reforma da Previdência. A questão do ICMS dividia senadores de todos os partidos. Dez estados perderiam arrecadação com a passagem da cobrança do ICMS no destino. O maior foco de insatisfação estava no PFL da Bahia, Estado que já concede incentivos fiscais à fábrica da Ford e ainda perderá receita com a transferência da cobrança do ICMS para os Estados consumidores (FSP, 20/09/03).</p> <p>➤ No dia 24 de setembro, começou a discussão em segundo turno, com a intenção do governo de aprovar o texto e rejeitar todas as emendas que forem apresentadas, principalmente pelo PFL, que se isolou na oposição aos principais pontos da reforma e que pretendia promover manobras regimentais com o objetivo de adiar a votação. O PFL tinha direito a apresentar três destaques (tentativas de alteração de pontos do texto) de bancada. O mais delicado para o governo seria o que propõe a derrubada de uma das alterações propostas para o ICMS, transferindo parte de sua arrecadação dos Estados de origem para os Estados de destino das mercadorias. A bancada de São Paulo, influenciada pelo governador Geraldo Alckmin (PSDB), era favorável à derrubada da alteração. Cabia ao governo assegurar 60% dos votos dos deputados, 308 de 513, para manter o texto original e rejeitar o destaque pefelista. A base aliada temia que se repetisse o ocorrido na votação de 1º turno, quando o governo não conseguiu os 308 votos para manter a proposta de tornar progressiva as alíquotas do imposto sobre heranças e doações. Houve apenas 280 votos pró-governo (FSP, 24/09/03).</p> <p>➤ De fato, no mesmo dia em que começou a discussão em segundo turno, o PFL apresentou 11 requerimentos, sendo eles: 2 requerimentos para retirada de pauta da proposta; 1 para solicitar a discussão da matéria por grupos de artigos; 3 para solicitar verificação da votação; 2 para solicitar adiamento da votação da matéria por 5 sessões; 1 para solicitar a votação da proposta artigo por artigo. A bancada do PFL ainda apresentou 2 requerimentos de DVS: um sobre a cobrança do IPVA de veículos automotores aéreos e aquáticos (mantido: sim, 330; não, 84; abst., 0; total, 414) e outro sobre a manutenção da CPMF até o dia 31 de dezembro de 2007 (mantido: sim, 336; não, 80; abst., 1; total, 417). A proposta de emenda à constituição nº 41, de 2003, foi aprovada em segundo turno, ressalvados os Destaques (Sim: 346; Não: 92; Abst. 0: Total: 438).</p>
<b>Tramitação no Senado da</b>	➤ Em 25 de setembro de 2003, a Câmara dos Deputados fez a remessa da proposta de Reforma Tributária ao Senado

<b>Reforma Tributária do Governo Lula</b>	<p>Federal. Antes mesmo de a Reforma Tributária chegar, oficialmente, ao Senado o clima já era tenso. O governo pretendia iniciar negociação com os governadores em busca de alternativa à proposta de subtetos para servidores públicos estaduais prevista na reforma da Previdência aprovada pela Câmara. O governo já havia diagnosticado que a tendência majoritária dos senadores seria rejeitar os critérios de subteto estadual previstos no texto, pelo qual a soma das remunerações (salário mais benefícios) do servidor do Executivo no Estado estaria limitado pelo salário do respectivo governador (FSP, 15/09/03).</p> <p>➤ Para o líder do governo no Senado, Aloizio Mercadante (PT-SP), o teto único para todos os Estados também seria injusto devido às diferenças entre as situações financeiras de cada unidade da federação. A expectativa do governo era que as negociações com os governadores em torno da reforma da Previdência poderiam abrir caminho para o debate da reforma tributária, que apesar de ainda estar na Câmara já provocava fortes reações no Senado.</p> <p>➤ A tramitação simultânea das reformas tributária e previdenciária na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) do Senado forçou o governo a uma negociação casada das duas propostas com a oposição. A falta de acordo provocou o adiamento da escolha do relator da reforma tributária. E também levou ao adiamento da reunião da CCJ destinada à votação dos 200 destaques da reforma da Previdência (FSP, 30/09/2003). No Senado, o PFL quis mudar as regras do subteto salarial dos servidores do Executivo estadual e criar uma faixa de isenção da contribuição de inativos e de desconto zero nas pensões para pessoas com mais de 70 anos ou fisicamente incapacitadas para o trabalho.</p> <p>➤ Ao mesmo tempo em que o senador Romero Jucá (PMDB-RR) era escolhido relator da reforma tributária, os governadores continuavam insistindo na necessidade de mudar a proposta votada na Câmara. O jornal Folha de S.Paulo, publica entrevista com o governador de São Paulo, no dia 2 de outubro de 2004, onde Geraldo Alckmin (PSDB) disse que o governo devia mudar o texto da reforma tributária no Senado pois o clima entre os Estados 'nunca foi tão tenso'. Alckmin defendeu a retomada do texto original da reforma tributária no Senado e disse que, em seus 30 anos de vida pública, nunca viu "um clima tão tenso entre os Estados" por causa da reabertura da guerra fiscal estimulada pelo Congresso e pelo Palácio do Planalto.</p>
---	--

- No dia 29 de outubro de 2003, em uma votação simbólica - houve apenas seis votos contrários -, a CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) do Senado aprovou, o texto-base da reforma tributária. A comissão era composta por 23 integrantes. Após a apreciação dos destaques, que devia ocorrer na semana seguinte, o governo esperava votar em plenário o primeiro turno em 30 de novembro, e o segundo, no dia 15 de dezembro.
- O conteúdo aprovado simbolicamente contemplava temas vitais para o governo, como a prorrogação da CPMF (o imposto do cheque) com a alíquota de 0,38%, a DRU (desvinculação de 20% do Orçamento) e a cobrança de contribuições sociais sobre produtos importados, responsável por R\$ 4,4 bilhões na previsão das receitas. O relatório de Jucá alterou, porém, regras importantes da principal proposta do projeto: a unificação da legislação do ICMS. Se o plenário do Senado mantivesse o texto, como era a tendência, o novo ICMS teria de ser novamente analisado pela Câmara, o que impediria sua aprovação naquele ano de 2003.
- O verdadeiro embate, no entanto, foi prorrogado para a semana seguinte, quando seriam apreciados mais de 400 matérias destacadas pelos senadores para votação em separado, a base do governo teria que enfrentar seu maior desafio: ceder ou não à reivindicação dos governadores e da oposição de transformar em investimento da União a fundo perdido nos Estados naquela época, conforme o relatório aprovado, eram linhas de financiamento contidas no Fundo de Desenvolvimento Regional. "Se não tiver solução para o FDR, será muito difícil continuar a tramitação", disse Rodolpho Tourinho (PFL-BA), analisando a votação em plenário, instância em que os não-alinhados (PFL, PSDB e PDT) somam 34 votos.
- A votação do relatório foi simbólica. Votaram contra o relatório de Jucá os pefelistas César Borges (BA), Jorge Bornhausen (SC), José Jorge (PE) e Tourinho, além dos tucanos Tasso Jereissati (CE) e Eduardo Azeredo (MG). "É evidente que estamos diante de uma reforma capenga, para fazer caixa para o governo, contra o contribuinte", disse Bornhausen. Interessado na negociação, mas compromissado com os interesses do Palácio, o líder do governo no Senado, Aloizio Mercadante (PT-SP), foi mais comedido. "Não é criando mais um fundo que se vai resolver o problema do desenvolvimento regional. É preciso ter mais claros os objetivos."

- Em 5 de novembro 2003, a oposição discutiu no Senado uma forma de reagir à decisão do governo de editar a medida provisória que retirou a cumulatividade da Cofins e de não aceitar discutir o assunto na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), durante a votação dos destaques ao relatório do senador Romero Jucá (PMDB-RR). O senador Jefferson Peres (PDT-AM) afirma que a intenção era de boicotar a tramitação da reforma tributária e talvez até da previdenciária. "Acho que o clima de entendimento acabou realmente", disse. Peres reafirmou que o governo abusou do expediente da medida provisória porque poderia ter enviado ainda no início do ano, juntamente com a reforma tributária, estabelecendo o fim da cumulatividade. "O governo fez dessa forma porque não queria que o Congresso discutisse a definição da alíquota", avaliou (Agência Câmara, 05/11/2003).
- No dia 19 de dezembro de 2003, depois de oito meses de tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a Reforma Tributária foi promulgada pelo Congresso. A proposta de emenda à Constituição enviada pelo Executivo em abril daquele ano foi dividida em etapas, com vigências imediata e posteriores.
- A **primeira etapa**, que passaria a vigorar imediatamente, era de interesse direto da União e previa a prorrogação da cobrança da CPMF até 2007. Sem a Reforma, a alíquota da CPMF cairia de 0,38% para 0,08% já em 2004 e deixaria de ser cobrada em 2005, o que faria com que o Governo deixasse de arrecadar, apenas em 2004, R\$ 20 bilhões. Também nesta primeira etapa da Reforma Tributária, estados e municípios ganharam a participação em 25% da arrecadação da Cide - a contribuição cobrada sobre a venda de combustíveis - e também um Fundo para compensar as perdas com o fim da cobrança de ICMS sobre as exportações.
- As **próximas etapas** da Reforma Tributária teriam previsão para serem colocadas em prática até 2007. Pelo texto, em 2004, os deputados teriam que discutir a unificação da legislação do ICMS, com a redução do número de alíquotas de 44 para 5. Esse ponto determinaria, a partir de 2005, o fim da guerra fiscal, ou seja, os estados não poderão mais oferecer isenções para atrair indústrias, por exemplo. O que também precisaria ser detalhado no ano de 2004, por meio de lei complementar, era a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a criação de uma espécie de imposto único nacional para micro e pequenas empresas, o chamado Supersimples. Já a criação do Imposto sobre o Valor

	<p>Agregado (IVA), que reuniria o ICMS e outros tributos sobre a produção e o consumo, estaria prevista para 2007. A Reforma Tributária também previa a desoneração das folhas de pagamento, que seria feita por meio de medida provisória, editada pelo Governo, dentro de no máximo 120 dias.</p> <p>↳ Um acordo entre os líderes no Senado previu a redução gradativa da alíquota da CPMF de 0,38% para 0,08% e tornaria a contribuição definitiva. Mas para isso acontecer seria necessária outra emenda constitucional e uma lei complementar, que estabeleceria as condições para disparar uma espécie de gatilho para reduzir a alíquota.</p>
<p><b>Tramitação na Câmara da PEC 228/04</b></p>	<p>↳ Em 11 de março de 2004, o Senado devolveu à Câmara a proposta de reforma tributária (PEC 228/04). A Comissão Especial da Reforma Tributária (PEC 228/04) promoveu sua primeira reunião para definir o roteiro dos trabalhos da versão encaminhada pelo Senado para a revisão da Câmara, que contém cerca de 120 dispositivos. No entanto, 2004 foi ano eleitoral – para prefeitos e para vereadores – indicando nova parada no processo.</p> <p>↳ A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara (CCJR) aprovou o parecer do deputado Osmar Serraglio (PMDB-PR), favorável à proposta. Segundo Serraglio, foi preservado 80% do texto aprovado pela Câmara dos Deputados em dezembro de 2003. Serraglio, no entanto, apresentou emenda ao texto que transfere ao Poder Executivo a responsabilidade de elaborar projeto que institua uma política de desenvolvimento industrial, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais. Pelo texto alterado pelo Senado, essa atribuição seria do próprio Senado (Agência Câmara, 11/03/2004).</p> <p>↳ A reforma tributária que foi aprovada no Senado em 2003, incluiu o aumento dos repasses federais pelo FPM, mas a proposta de emenda constitucional parou na Câmara, depois de ser aprovada pela Comissão Especial. O projeto foi remetido ao plenário, mas parou desde que o governo saiu das negociações diante da falta de acordo entre os governadores para alterar as regras do ICMS. Mesmo que fosse retomada a votação, dificilmente ela poderia entrar em vigor ainda em 2004, já que são necessárias duas votações com a aprovação de mais de 308 deputados. A reforma tributária previa a unificação das 27 legislações estaduais em uma só lei estadual. Os governadores estavam criando dificuldades, temendo a perda de receita com o seu principal imposto estadual.</p>

- Em 16 de fevereiro de 2005, na reunião de líderes do Senado com o novo presidente da Casa, Renan Calheiros (PMDB-AL), ficou acertado que eles conversariam com os colegas da Câmara sobre a prioridade que devia ser dada às reformas política e tributária e à conclusão da reforma previdenciária. Todos esses assuntos tramitam na Câmara.
- O líder do PFL, senador Agripino Maia (RN), no entanto, avisou que se não fossem votadas a PEC paralela da Previdência e a reforma tributária, a oposição vai continuar obstruindo os trabalhos de votação. Poucos dias depois, 18 de fevereiro de 2005, prefeitos pediam apoio do presidente da Câmara, Severino Cavalcanti, para aprovar a reforma tributária. Severino almoçou com os prefeitos do PT Marcelo Déda, de Aracaju (SE); Newton Lima Neto, de São Carlos (SP); e João Paulo, do Recife (PE), recém-eleito para a presidência da Frente Nacional dos Prefeitos.
- Um dos itens que os prefeitos consideravam importante é o aumento um ponto percentual no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que passaria de 22,5% para 23,5% ao ano. Isso representaria R\$ 1,2 bilhão a mais para as prefeituras a cada ano. O Fundo é formado por parcela do que é arrecadado pelo Imposto de Renda e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e é destinado pela União aos municípios. O aumento, segundo os prefeitos, beneficiaria os municípios menores. Marcelo Déda explicou que o percentual que cada um recebe do Fundo varia de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios. Quanto mais baixo o índice, maior o repasse. Daí a importância para os mais pobres. Por outro lado, a simplificação tributária e a unificação das alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) beneficiaria as capitais e as cidades maiores.

## **PAPER IV – REFORMAS FISCAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO: CAPACIDADES INSTITUCIONAIS E PERFORMANCE GOVERNAMENTAL NOS ESTADOS**

Fernando Cosenza Araujo

### INTRODUÇÃO

A questão fiscal tem merecido grande destaque para a administração pública, tanto nos estudos científicos como nas experiências práticas de gestão estatal. Por trás da preocupação com as contas públicas está o entendimento de que, no atual contexto internacional, a performance dos governos<sup>4</sup> depende da recuperação da efetividade do Estado, especialmente como coordenador e regulador das relações entre a sociedade e o mercado. Resgatar o setor público da crise fiscal, recuperando e mantendo sua credibilidade financeira, é parte integrante da estratégia de tornar o Estado mais efetivo e, por conseqüência, melhorar sua performance.

Esse resgate tem sido objetivo dos esforços de reordenamento das finanças públicas brasileiras. Por meio da construção de uma nova ordem fiscal, o Governo Federal tem contribuído para a implantação de iniciativas de saneamento das contas dos estados federados, assim como dos municípios. Entretanto, o aperfeiçoamento institucional representado pelas normas fiscais não pode ser entendido como a única variável explicativa do resultado das iniciativas de saneamento das contas públicas. Embora as instituições fiscais importem (e muito) na determinação dos resultados fiscais do setor público, de forma isolada elas não explicam as diferenças observadas nos estados brasileiros na última década. Se as normas fiscais são as mesmas, como explicar resultados fiscais diferentes entre os estados brasileiros?

O presente trabalho tem como objetivo responder à questão acima. Como será desenvolvido mais adiante, a hipótese principal que norteia a pesquisa é a seguinte: em um mesmo ordenamento fiscal, a capacidade institucional de cada estado (medida por meio de características relacionadas com a sua burocracia) determinou a sua performance fiscal

---

<sup>4</sup> Por performance dos governos, ou performance governamental, entende-se o resultado efetivo das políticas públicas em termos do atendimento dos objetivos do Estado. Do Estado, por sua vez, espera-se uma contribuição consistente para que a ordem, a liberdade, a justiça social e o bem-estar econômico sejam alcançados. Ver Bresser Pereira (1994).

(medido por meio de indicadores fiscais selecionados). O presente texto não avança a ponto de testar a hipótese, já que não é uma versão final do trabalho. Entretanto, apresento aqui uma revisão sobre a literatura acerca do tema das reformas no Brasil. Em seguida, desenvolvo a questão da participação do Governo Federal no ordenamento das finanças públicas, fazendo um balanço do aperfeiçoamento das normas fiscais desde a primeira metade da década de 1980 até hoje. Continuando o texto, apresento uma “radiografia” da situação fiscal dos estados brasileiros no período de 2000 (ano da invenção da Lei de Responsabilidade Fiscal) até 2004, destacando os indicadores de performance fiscal que serão utilizados quando do teste da hipótese. Por fim, apresento dois casos de iniciativas de ajuste das contas públicas: o estado do Rio de Janeiro no período 1995 – 1998; e o estado de Minas Gerais, ainda em versão bastante preliminar.

## REFORMAS, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO

O tema Reforma do Estado ocupa posição central nas agendas da maioria dos países capitalistas desde o final da década de 1970. Foi nesse período que entrou em crise o modelo do Estado intervencionista, construído após a segunda guerra mundial (1939 - 1945), e responsável desde então pela prosperidade econômica de boa parte do mundo ocidental. Tanto nas nações desenvolvidas (onde o modelo tomou a forma do Estado do Bem-Estar) quanto no chamado Terceiro Mundo, o Estado era o ator responsável pelas principais políticas de desenvolvimento, com atuação orientada fundamentalmente pelo ideário keynesiano<sup>5</sup>.

No Brasil, a melhor representação desse modelo de Estado foi o desenvolvimentismo do Regime Militar (1964 – 1985), embora sua introdução no País tenha ocorrido na década de 1930, durante o Governo de Getúlio Vargas. Instituído pelo Golpe de 1964, que depôs o então Presidente João Goulart, o regime militar implementou um projeto de desenvolvimento nacional onde o Estado funcionava como a “locomotiva do desenvolvimento”, sendo responsável pelos mais importantes investimentos na economia. Os investimentos eram financiados via endividamento externo, e por isso alguns autores o chamam de desenvolvimentismo dependente. Segundo Evans (1982:90), o regime militar “agia para aumentar de muito o papel econômico do Estado, tanto na qualidade de regulamentador como de empresário”.

---

<sup>5</sup> Segundo a corrente Keynesianista, somente o Estado, por meio das despesas públicas, teria a capacidade para conferir equilíbrio e estabilidade ao sistema econômico de uma nação.

A crise internacional do keynesianismo (entende-se, do desenvolvimentismo dependente e do Estado do Bem-Estar) tem início com os choques do petróleo, a partir do final da década de 70. A disparada dos preços da *commodity* provocou uma recessão global, consumindo boa parte da capacidade de investimento dos governos ao reduzir suas receitas tributárias. Para manter a estrutura existente e o nível dos gastos públicos, seja no plano econômico ou no plano social, os governos passaram a conviver com desequilíbrios fiscais que levaram à escalada inflacionária.

As primeiras medidas reformistas, datadas do início da década de 80 (Inglaterra - Governo Thatcher; Estados Unidos – Governo Reagan) e conhecidas na literatura como reformas de primeira geração, promoveram ajustes fiscais, liberalização comercial, liberalização de preços e privatizações, mas pouco fizeram em termos de rever a performance da administração pública. Foram meros esforços de redução do gasto público, marcados pelo aspecto meramente econômico. Entretanto, já na década de 90, a globalização deixou patente que simples ajustes não eram suficientes para retomar o desenvolvimento econômico. A existência de instituições efetivas, incluindo um Estado com sua capacidade de governança<sup>6</sup> recuperada, era indispensável (Bresser Pereira, 1998; Osborne & Gaebler, 1994).

Conforme a clara colocação de Rezende (2002:224), “a discussão sobre os meios necessários para promover as condições para que o Estado e suas instituições funcionem mais efetivamente tornou-se uma das questões de primeira ordem na agenda de reformas. Nesse sentido, a reforma administrativa assume posição decisiva”. É importante complementar que reformas administrativas são, fundamentalmente, esforços de aperfeiçoamento institucional, diferentemente de medidas de ajuste de contas públicas baseadas no corte de gastos e ou incremento de receita tributária.

Diferentemente do que muitas vezes ouvimos, as reformas não produziram um Estado mínimo, conforme o conceito liberal autêntico. Isso é verdade porque ao final das experiências reformistas, especialmente aquelas chamadas de reformas de segunda geração (onde o foco principal é a modernização da gestão pública, dotando-a de maior eficiência e efetividade), estava internalizada a idéia de que o Estado continuaria sendo ator importante para o desenvolvimento econômico, embora não mais como investidor no setor produtivo. Como lembra Abrucio (2000:214), a experiência de mais de duas décadas de reformas “não

---

6 Como governança entendemos a capacidade do Estado de planejar, formular e implementar, de forma efetiva e eficiente, políticas públicas. Governabilidade, por sua vez, refere-se ao equilíbrio entre demandas e a capacidade do Governo de atendê-las. Em outros termos, deriva da legitimidade do governo com a sociedade. Esses conceitos serão melhor debatidos mais adiante. Para maiores detalhes ver Diniz (1997).

significou a criação de um Estado mínimo, mas sim a redefinição do papel do Estado, reforçando suas funções indutoras e regulatórias, em detrimento do seu aspecto executor”.

A globalização, que, entre outros fatores, tomou força graças à abertura econômica e comercial promovida pelas reformas da década de 1980 nos países desenvolvidos, impôs aos Estados novos desafios. Na medida em que os fluxos de capitais passaram a viajar pelo globo com maior liberdade, e nações passaram a competir por eles, a questão da credibilidade das economias nacionais ganhou importância. Tal credibilidade depende, prioritariamente, da capacidade dos governos de garantir a saúde macroeconômica em suas economias, ou seja, garantir condições para o desenvolvimento econômico sustentado.

Como destacou Bresser Pereira (2002:32), “na globalização [...] o papel econômico dos Estados aumentou, ao invés de haver diminuído. Existe agora um elemento muito claro que obriga as burocracias dos Estados nacionais a se tornarem competentes, eficientes e capazes: a competição entre países”. Essa necessidade de efetividade do Estado no contexto das transformações econômicas advindas da globalização, presente na agenda internacional desde a década de 80, neutralizou boa parte dos projetos ultraliberais, afastando a idéia do Estado mínimo como sendo objetivo das reformas. De fato, a experiência reformista na Europa e nos Estados Unidos mostra que não houve redução substancial dos gastos públicos em relação ao PIB (OCDE, 1998; ABRUCIO, 2000; BRESSER PEREIRA, 2002).

A questão fiscal, que já era central na agenda de reformas da década de 1980, tem sua importância reiterada no contexto das reformas da segunda geração, já que o equilíbrio das contas públicas é item indispensável à construção da credibilidade das economias nacionais. Em especial nas nações emergentes, e que dependem em maior escala de capital internacional para financiar seu desenvolvimento econômico, a geração de superávites primários nas contas do setor público passa a ser indispensável para sinalizar ao investidor internacional que o Estado tem condição de honrar suas dívidas.

Vale destacar que as crises internacionais da segunda metade da década de 1990 e início da década de 2000 (México, 1995; Ásia, 1997; Rússia, 1998; Turquia, 2001; Argentina, 2002) foram fundamentais para sedimentar os valores do ajuste fiscal nos países emergentes. Tais crises expuseram a fragilidade macroeconômica desses países. Como veremos mais a frente nesse estudo, as três primeiras foram importantes para construir as condições necessárias ao avanço das reformas no Brasil, aglutinando opiniões em favor do ajuste fiscal. Um dos resultados práticos desse entendimento foi a aprovação, relativamente rápida e com

alto índice de consenso (385 votos a favor, 86 votos contra e 4 abstenções), da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em maio de 2000.

Em se tratando do Brasil, é importante destacar que nas últimas duas décadas, a história do Estado brasileiro foi marcada por uma dupla transição: a redemocratização e a liberalização econômica. A crise do regime militar e a abertura política foram impulsionadas pela falência do modelo do Estado Desenvolvimentista, precipitada por fatores externos e tornada patente a partir de 1983. Dois fatores externos foram fundamentais para detonar a falência do modelo de desenvolvimento brasileiro: (i) a política de contenção monetária promovida pelos Estados Unidos especialmente após 1979 e durante o governo de Ronald Reagan, que provocou altas extraordinárias nas taxas de juros internacionais e valorizou o dólar; e (ii) o segundo choque do petróleo, em 1979, resultado da Guerra Irã/Iraque, que dificultava a obtenção de equilíbrio na balança comercial brasileira.

A combinação desses dois fatores fazia com que a dependência do capital externo fosse cada vez maior, embora o preço pago por ele fosse cada vez mais alto, até que a moratória Mexicana de 1982 interrompeu de vez o fluxo de financiamento externo voluntário aos mercados como o Brasil. Acompanhando o esgotamento do modelo de desenvolvimento, seguiu-se o agravamento da crise econômica. No cerne desse agravamento estava a questão fiscal, já que o Estado continuava a gastar mais do que arrecadava, sem contar, no entanto, com crédito internacional para financiar o déficit.

Para enfrentar o estrangulamento externo, o regime militar optou por um “ajuste externo” que visava produzir enormes superávites na balança comercial e assim pagar os serviços da dívida. Com isso, tentava-se não “onerar” os participantes nativos da aliança desenvolvimentista (classes proprietárias e as empresas estatais) com políticas de restrição da renda ou ajustes fiscais drásticos. Entretanto, logo a estratégia escolhida foi identificada por esses mesmos setores como sendo a causa do cenário de recessão e inflação crescentes (SALLUM JUNIOR, 1996; SALLUM JUNIOR, 2003).

O resultado foi que o desgaste do modelo de desenvolvimento afastou o poder político e a sociedade, desestruturando o padrão de dominação vigente desde 1930. Em outras palavras, esse desgaste desarticulou a forma como os setores público e privado se relacionavam. Sobre essa situação complexa, Diniz (1997:21) explica que “observou-se, portanto, o esgotamento simultâneo de um dado modelo de desenvolvimento econômico, de seus parâmetros ideológicos e do tipo de intervenção estatal responsável pela sua implementação, dentro de quadro mais geral de reestruturação da ordem política”.

O descompasso entre o Estado e o setor privado fica patente após as eleições de 1982. Como um processo de liberalização política já estava em andamento desde o Governo Geisel (1973-1974), as eleições funcionavam como mecanismos de legitimação do regime militar. Porém, em 1982 o partido de sustentação do regime perde a maioria na Câmara dos Deputados, assim como os governos de importantes estados da federação, incluindo São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Esses resultados já eram sinais de que parcelas importantes da sociedade passavam a questionar a capacidade dos militares de conduzir o Estado.

No entanto, a maior demonstração de desconfiança dada pela sociedade ao regime militar foi a campanha das “Diretas Já”, entre janeiro e março de 1984. Como sintetiza Sallum Junior (2003:38), a mobilização “anunciou um novo projeto de Estado, orientado por valores democráticos surgidos do clamor da sociedade pela democratização”. E embora o Governo tenha sido capaz de derrotar no Congresso Nacional a proposta de eleições presidenciais diretas, a crise política já estava amplamente alastrada, inclusive internamente às bases político-partidárias do próprio regime, o que levou o candidato da oposição, Tancredo Neves, à vitória no Colégio Eleitoral.

A Nova República (1985) leva a democratização ao topo da agenda pública nacional, ampliando de forma imediata os direitos à participação e organização política. Entre outros avanços nessa direção, foi instituído: eleições presidenciais diretas e em dois turnos, direito de voto aos analfabetos, liberdade de organização partidária, legalização das centrais sindicais e o fim da ingerência do Ministério do Trabalho nas eleições sindicais. Entretanto, os desafios econômicos também deveriam ser enfrentados.

Se já havia consenso em torno da democracia como o novo regime para o País, faltava a mesma convicção quanto a que estratégia econômica deveria ser utilizada para enfrentar a crise: se um desenvolvimentismo renovado ou um modelo de inspiração neo-liberal, conforme as idéias difundidas nos países desenvolvidos. De qualquer forma, tanto a consolidação democrática quanto a superação da crise econômica seriam processos que deveriam ocorrer juntos, no bojo da reforma do Estado brasileiro. Aliás, como lembrou Abrucio (2000:220), é justamente isso que diferencia a reforma brasileira das reformas nos países desenvolvidos: “à grave crise econômica somou-se a necessidade de construir novas instituições estatais num país recém democratizado”.

A extinção dos limites institucionais de participação e organização política, promovida pela Nova República, acabou por dificultar o próprio processo de estabilização política. Como

destaca Sallum Junior (2003:39), o governo de José Sarney “teve que lidar com uma sociedade onde os movimentos sociais floresciam e demandavam enfaticamente a satisfação imediata de suas carências”. Esse arranjo acabou por provocar o fortalecimento da autonomia de centros locais (governos estaduais, legislativo federal, partidos políticos) em detrimento da Presidência da República. E foi exatamente essa distribuição de poder que a Constituição Federal de 1988 refletiu. As novas normas transferiram muita autonomia financeira para estados e municípios, produzindo uma grande descentralização de receitas (ABRUCIO, 1998).

Vale ainda ressaltar que essa descentralização ocorreu em detrimento da receita do Governo Federal, e não foi acompanhada da devida regulamentação da descentralização de responsabilidades em termos de prestação de serviços públicos. E em resposta a esse sistema tributário que privilegia estados e municípios na repartição das receitas, o Governo Federal optou por criar novos impostos federais não repartidos, como a CPMF e a CIDE, e aumentar as alíquotas dos que já existiam (COFINS, PIS, CSLL). Avaliando a proposta orçamentária da União para o ano de 2004, Afonso (2003) defende que essa tendência de fortalecimento das contribuições com receitas exclusivas da União ficou ainda mais forte no Governo Lula<sup>7</sup>.

Voltando à escolha da estratégia de superação da crise econômica, a opção foi por um modelo desenvolvimentista democratizado, de caráter nacionalista. Constitucionalmente, o Estado foi mantido como “protetor” do mercado interno, as empresas estatais foram fortalecidas e benefícios da burocracia pública foram ampliados. A inflação, tema cada vez mais importante na agenda no decorrer da década de 80, foi combatida principalmente por meio de planos heterodoxos, como o “Cruzado” (1986), o “Bresser” (1987) e o “Verão” (1989), todos fracassados no seu objetivo. O fracasso dessas tentativas de estabilização econômica fez com que setores da sociedade, em especial parte da elite econômica, passassem a defender o liberalismo.

As eleições de 1989 marcaram a conclusão de um ciclo no processo de transição democrática e o início da primeira etapa da liberalização econômica. A vitória de Fernando Collor de Mello deu início ao processo de abertura comercial; a estratégia desenvolvimentista estava sendo finalmente substituída. Em março de 1990, foi lançado o Plano de Reconstrução

---

7 Segundo Afonso (2003), “Já na primeira metade do Governo Lula, segundo a primeira proposta orçamentária por ele encaminhada ao Congresso, decrescerá a arrecadação que constitui base dos Fundos de Participação, com queda de R\$ 16,2 bilhões entre 2002 e 2004, ao mesmo tempo em que se projeta um aumento das contribuições aqui analisadas [aquelas de receita exclusiva da União], em R\$ 10,2 bilhões no mesmo período. O resultado é que as contribuições, que em 2002 arrecadaram 9% a mais do que os impostos partilhados, chegarão a 2004 superando em 36%”.

Nacional, um pacote de iniciativas que pretendiam promover a modernização do Estado por meio de medidas administrativas, privatização de empresas estatais, liberalização comercial e inserção competitiva da indústria nacional no mercado internacional (PNUD, 1997). Mas apesar de sua orientação liberal e internacionalista, o Governo Collor não obteve sucesso em superar a crise do Estado.

Em boa medida, o fracasso do Governo Collor se deve ao fato de não ter sido capaz de viabilizar um pacto de sustentação política. Sua forma de exercer o poder o indispsôs com diversos setores da sociedade, levando à perda do apoio: (i) da classe média e do empresariado, por conta do confisco provisório promovido pelo Plano Collor; (ii) da classe política, ao tentar governar de forma insulada; (iii) da burocracia pública, ao promover demissões em larga escala de forma arbitrária, sem amparo em um debate reformista amplo, e que só contribuíram para desorganizar ainda mais a estrutura estatal.

Com a renúncia, em 1992, Itamar Franco (1992 – 1994) assume a Presidência e a herança deixada por Collor: uma crise política ainda mais profunda e as bases ideológicas e institucionais de um processo de abertura econômica e ajuste fiscal<sup>8</sup> iniciado. Com o contexto internacional bastante melhor para os países emergentes, os fluxos de capitais voltaram ao País, garantindo reservas cambiais da ordem de 20 bilhões<sup>9</sup> de dólares em 1993. Foi utilizando essas reservas que o Plano Real, lançado em 1994, obteve sucesso em estabilizar a moeda utilizando o recurso da âncora cambial.

Em suma, em um contexto de crescente liberalização comercial e financeira, o Governo atuava no mercado vendendo dólares, e com isso manteve a moeda nacional acentuadamente valorizada entre os anos de 1994 e 1998. Os produtos importados, com preços favorecidos pelo câmbio, ajudavam a manter a inflação em baixos níveis. E para atrair capital estrangeiro e manter as reservas internacionais em níveis elevados, os juros internos subiram bastante. Outra fonte importante de dólares foram os Investimentos Estrangeiros Diretos (IED), que mantiveram trajetória ascendente no período e tiveram nas privatizações um grande catalizador.

A eleição de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) marcou não só a aprovação popular do plano de estabilização, mas a construção de uma grande aliança de partidos de

---

8 Conforme registra a literatura, o Governo Collor concentrou-se em reduzir drasticamente os gastos do Estado e impulsionar o processo de abertura comercial e de privatizações. Ver Bresser Pereira (1998); Sallum Júnior (2003).

9 Segundo o Banco Central, “as reservas internacionais compreendem os ativos externos do país prontamente disponíveis, mantidos pelo Banco Central do Brasil com o objetivo de financiar eventuais déficits do balanço de pagamentos”. Ver <<http://www.bcb.gov.br>>

centro e de direita em torno de um projeto liberal de reconstrução do Estado. Pela primeira vez desde a redemocratização, haveria estabilidade política suficiente para permitir o avanço da reforma do Estado.

Em 1995, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado publicou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Esse documento consolidava a opção por uma estratégia de inspiração “neoliberal moderada<sup>10</sup>” para a superação da crise do Estado brasileiro, avançando nas propostas de reformas institucionais. Indo além dos ajustes estruturais (característica marcante das reformas de primeira geração), o texto tinha uma clara preocupação em delimitar a área de atuação do Estado, e assim fortalecer o seu “núcleo estratégico”. Essa reforma, identificada como “gerencial”, pretendia levar o Estado, de forma gradual, a um nível maior de efetividade (MARE, 1995).

Entre 1996 e 1998, várias emendas constitucionais foram aprovadas no contexto das “reformas urgentes” defendidas pelo Governo Federal. Dessas emendas, algumas foram especialmente importantes para dar início ao processo de reforma do Estado: as emendas 5, 6, 7, 8 e 9 de 1995; a emenda 10 (04 de março de 1996); a emenda 12 (15 de agosto de 1996); a emenda 13 (21 de agosto de 1996); as emendas 14 e 15 (12 de setembro de 1996); a emenda 19 (04 de junho de 1998) e a emenda 20 (15 de dezembro de 1998).

As emendas de 1995 modificaram aspectos da relação entre o capital privado e o setor público. A emenda 5 permitiu a exploração pela iniciativa privada dos serviços de gás canalizado nos centros urbanos. A emenda 6 acabou com a proibição da exploração de recursos minerais por empresas estrangeiras. A emenda 7 permitiu a participação de capital estrangeiro no transporte de cabotagem nacional. A emenda 8 autorizou a privatização do sistema Telebrás. E por fim, a emenda 9 extinguiu o monopólio de exploração, importação e refino de petróleo no País.

Em 1996, a emenda 10 alterou o nome do Fundo Social de Emergência (criado pela emenda constitucional de revisão – ERC - número 1, em 1994) para Fundo de Estabilização Fiscal, prorrogando sua vigência para 30 de junho de 1997. Conforme o próprio texto da ECR 01/94 (artigo 71), o fundo foi criado “com objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilidade econômica”. A emenda 12 criou a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), com alíquota de 0,025%, e determinou que a

---

<sup>10</sup> Há muito se discute se a orientação ideológica dos governos brasileiros, de 1995 até hoje, é ou não neoliberal. O que certamente podemos afirmar é que o liberalismo fundamentalista não orientou as políticas do Governo. Para chegarmos a tal constatação, podemos citar a política de intervenção cambial, o fortalecimento das funções de controle do Estado (por meio das agências reguladoras), o avanço da reforma agrária e a manutenção da importância do BNDES para o financiamento de longo prazo na economia doméstica.

totalidade dos recursos arrecadados fossem depositados no Fundo Nacional de Saúde. A emenda 13 extinguiu o monopólio do Instituto de Resseguros do Brasil. A emenda 14 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e previu a intervenção federal nos estados que não aplicarem no mínimo 25% de sua receita tributária em educação fundamental (1ª. a 8ª. série). Já a emenda 15 dificultou a criação de novos municípios.

A emenda constitucional número 19, promulgada em maio de 1998, reformulou o capítulo da administração pública da Constituição de 1988. Essas alterações, que ficaram conhecidas como “a reforma administrativa”, foram amplamente discutidas durante 3 anos. Valho-me do balanço de Bresser Pereira (1998:208) para resumir as mudanças: “previsão de mecanismos de flexibilização e estabilidade, com a possibilidade de perda do cargo por insuficiência de desempenho ou por excesso de quadros; o fim da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único; a disponibilidade do servidor com remuneração proporcional ao tempo de serviço; a exigência de avaliação para alcançar estabilidade no final do estágio probatório [de 3 anos]; a proibição de aumentos em cascata; a eliminação da expressão “isonomia salarial” do texto constitucional; o reforço do teto e do subteto de remuneração dos servidores; a exigência de projeto de lei para aumentos de remuneração nos três poderes”.

Em seguida, em 15 de dezembro de 1998, foi promulgada a emenda constitucional número 20 (Reforma da Previdência), que alterou o sistema de previdência social no País. Nesse caso, as principais mudanças foram: extinção da aposentadoria proporcional (concedida às mulheres após 25 e aos homens após 30 anos de serviço); estabelecimento de limites mínimos de idade para aposentadoria por tempo de contribuição (30 anos de contribuição e 55 anos de idade para mulheres e 35 anos de contribuição e 60 anos de idade para homens); fim da aposentadoria especial para professores universitários; extinção da isenção fiscal para os aposentados com mais de 65 anos de idade; autorização para a criação de fundos de previdência complementar para servidores públicos; limitação do valor da aposentadoria à remuneração do cargo efetivo; vedação do acúmulo de aposentadorias no âmbito do mesmo regime (ressalvados os casos de cargos acumuláveis na forma da Constituição); proibição da contagem de tempo de serviço em dobro (nos casos de licença-prêmio não gozada); limitação da soma total de aposentadorias, inclusive em casos de acúmulo previsto em lei.

Portanto, as reformas iniciadas na primeira metade da década de 1990 traziam a preocupação com a melhora da performance do Estado, característica presente em reformas de

segunda geração<sup>11</sup>. No entanto, iniciativas de ajuste fiscal, objeto de reformas de primeira geração, ainda se restringiam à União<sup>12</sup>. Embora a questão (do ajuste fiscal) já estivesse na agenda dos debates desde a crise da década de 1980, seu impulso nos níveis subnacionais de governo só acontece a partir de 1995, por dois motivos fundamentais: (i) em função da crise financeira dos estados; e (ii) pela ação do Governo Federal, que fortalecido pelo sucesso do programa de estabilização monetária foi capaz de, gradualmente, impor sua lógica fiscal aos governos subnacionais por meio de mecanismos cada vez mais efetivos de restrição ao endividamento.

A dívida dos governos subnacionais no Brasil cresceu a partir de 1994, especialmente em decorrência do aumento das taxas de juros praticadas no mercado interno. Em 1995, a crise financeira dos estados era destaque na agenda nacional. O diagnóstico no qual chegou-se naquele momento indicava que a superação dessa crise não dependeria apenas dos instrumentos fiscais dos quais os estados dispunham; era necessário reformular o padrão de financiamento dos estados brasileiros. Nesse sentido, em 1997 o governo federal lançou o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira, patrocinando o refinanciamento das dívidas estaduais, condicionado a um abrangente ajuste fiscal e patrimonial. Embora este ajuste não tenha permitido a superação definitiva do problema na esfera financeira, ele contribuiu para melhorar a capacidade dos governos estaduais em pagar os encargos de suas dívidas (MORA, 2003).

Paralelamente à crise financeira dos estados, as crises internacionais da segunda metade da década de 1990 (México, 1995; Ásia, 1997; Rússia, 1998) contribuíram para a consolidação de um pacto nacional pelo ajuste fiscal. Aos poucos, o Governo Federal foi obtendo apoio junto ao Congresso Nacional, em especial o Senado Federal, para o seu projeto de saneamento das contas públicas brasileiras. O primeiro resultado desse apoio foi uma série de resoluções do Senado Federal, com destaque para a RSF 78/199813, que foram restringindo o endividamento público no País. Mas foi a Lei Complementar n.º 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), de 4 de maio de 2000, o grande avanço institucional a

---

11 A reforma do Estado brasileiro apresenta essa complexidade: responde ao mesmo tempo à desafios que são considerados naturais às duas gerações de reformas. Assim, a reforma brasileira deverá lidar e articular questões distintas, quais sejam: o equilíbrio fiscal, a redefinição do modelo de desenvolvimento nacional, reformulação dos quadros da burocracia, fortalecimento da prestação de contas (*accountability*) do setor público à sociedade e reestruturação das políticas públicas.

12 Abrucio (2000:243) tem mais um argumento nesse sentido: “os governos subnacionais só começaram a privatizar suas empresas a partir de 1995, enquanto na União o processo avança a partir de 1990, com a aprovação do Programa Nacional de Desestatização (PND)”.

13 O Senado Federal tem a responsabilidade constitucional de autorizar ou negar solicitações de endividamento da União, Estados, municípios e empresas estatais.

serviço da reforma do Estado, ao menos no que se refere à questão fiscal. As principais inovações trazidas pela LRF foram:

“a) Limitação de gastos com pessoal, estabelecendo não somente o quanto pode ser gasto por cada nível de governo em relação à receita líquida, mas também - e aí está a sua novidade - o percentual equivalente ao poder executivo, legislativo e judiciário, eliminando assim a distorção existente anteriormente, especialmente nos governos estaduais;

b) Reafirmação dos limites mais rígidos para o endividamento público estabelecidos pelo Senado Federal, indicando que o não cumprimento será punido igualmente com mais rigor;

c) Definição de metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento, criando-se também outros mecanismos de transparência, como o Conselho de Gestão Fiscal – a ser ainda constituído;

d) Estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas em anos eleitorais;

e) Por fim, e mais importante, a proibição de socorro financeiro entre os níveis de governo, reduzindo o risco moral entre agentes públicos e destes com os privados” (COSENZA ARAUJO & LOUREIRO, 2003:1 – grifos meus).

Em regimes federativos, como o caso brasileiro, o papel dos governos subnacionais (especialmente os governos estaduais) nos programas de reformas fiscais é muito importante. Sem o apoio e o comprometimento político dos governos estaduais, o governo federal dificilmente consegue levar a cabo seus programas de reformas fiscais. Em outros momentos da história política do país, como no quadriênio 1991-1994, os governadores de estados foram capazes de inviabilizar algumas medidas fiscais do governo federal (Abrucio, 1998). Além do papel político dos governadores, os resultados de reformas fiscais na consolidação e ordenamento das finanças (e das instituições) estaduais são essenciais para o sucesso das políticas macroeconômicas do governo federal<sup>14</sup>.

Vale destacar que o desequilíbrio fiscal dos governos subnacionais no decorrer da década de 1990 limitou consideravelmente a eficácia dos esforços federais de saneamento das

---

14 Por entender a importância do apoio dos governos Estaduais às reformas, o governo Lula, ao propor as reformas tributária e previdenciária, buscou discuti-las com os governadores antes mesmo de enviar ao Congresso Nacional os textos das propostas. Ver “Lula e Governadores levam hoje ao Congresso propostas de reformas” (OESP, 30/04/2003).

contas públicas. Entre os anos de 1990 e 1998, tanto o resultado primário quanto o operacional do setor público (União, estados, municípios e estatais) foi deteriorado pela performance fiscal dos governos subnacionais. Esses déficits recorrentes explicam o crescimento explosivo da dívida dos estados observado nesse período (GIAMBIAGI & RIGOLON, 1999).

Portanto, a reforma do Estado depende da questão federativa. Para efeito nesse trabalho, nos interessa a relação entre a questão federativa e a reforma fiscal, já que o descontrole das contas dos governos subnacionais, em especial dos estados, impacta fortemente os planos da União. Conforme lembrou Abrucio (2000:225), sem resolver a questão nos estados “o déficit público global não será consistentemente atacado, e a não resolução do problema financeiro do Estado impossibilita a criação de um novo ciclo de desenvolvimento econômico”.

Considerando o citado problema federativo existente no âmbito da reforma fiscal, o presente trabalho pretende colaborar para a compreensão do papel do Governo Federal nas iniciativas de ajuste fiscal nos estados federados. Nesse sentido, destaco o período até a invenção da Lei 9.496/97, quando as iniciativas de ajuste fiscal nos estados podiam sempre ser explicadas pelo esforço federal em induzi-las. Já no período posterior as renegociações das dívidas estaduais (1997 – 1998), a emergência da idéia do ajuste fiscal como valor público passa a interferir, juntamente com as regras fiscais em criação, na preferência dos governos estaduais quanto a implementar iniciativas de saneamento de suas contas públicas.

Antes de avançarmos, é importante esclarecer que, para efeito nesse trabalho, reformas fiscais são compreendidas como ações que pretendem reagir a um contexto de crise financeira do estado, seja produzindo aumento de receita ou redução de despesa. O objetivo dessas reformas é garantir a sustentabilidade intertemporal das finanças públicas, equalizando receitas, despesas e dívidas por meio do uso de instrumentos como o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização dos gestores públicos. Já reformas administrativas visam aperfeiçoar a gestão pública, munindo-a de maiores níveis de eficiência e efetividade, o que acaba contribuindo para o sucesso das reformas fiscais. Por fim, ajuste fiscal será compreendido como sinônimo de reforma fiscal, entretanto com uma dimensão mais pontual. Ou seja, ajuste fiscal refere-se a iniciativas de saneamento das contas públicas, o que não deixa de ser uma parte da reforma.

## Controle Institucional das Finanças Públicas no Brasil: O Papel do Governo Federal na Promoção do Ajuste Fiscal nos Estados

A preocupação do Governo Federal com o endividamento e a gestão fiscal dos estados não é recente. Entretanto, foi somente após a crise da década de 1980 que o Governo Federal elege o déficit público como questão prioritária na agenda da política econômica e passa a valorizar o controle do endividamento efetivo, em detrimento do padrão anterior (décadas de 1960 e 1970) baseado no uso do controle do endividamento como pretexto para influenciar a aplicação dos recursos nos estados (LOPREATO, 2000).

Durante os anos de 1980 e 1990, foram muitos os programas de renegociação da dívida dos estados, assim como os programas de socorro aos bancos estaduais e a edição de normas de controle das finanças públicas. No contexto da crise do Estado sobre o qual já discorreremos, o poder de gasto dos estados dependia da rolagem de suas dívidas (e do poder de barganha dos governadores), o que foi feito inúmeras vezes pelo Governo Federal. Se por um lado essa postura produziu efeitos negativos ao criar uma cultura de socorro federal aos estados excessivamente endividados, por outro serviu para o progressivo aperfeiçoamento das regras de controle das finanças estaduais (GIAMBIAGI & RIGOLON, 1999). Vale destacar que algumas normas referem-se também aos municípios, mas, para efeito nessa pesquisa, a ênfase será sempre no impacto sobre as finanças estaduais.

O efeito concreto dos esforços federais de controle do endividamento dos estados foi limitado pela ação dos governadores. Fortalecidos pela redemocratização, eles exerceram seu poder de barganha no sentido de evitar cortes profundos nos gastos dos estados. Por outro lado, o Governo Federal foi levado a rever constantemente as regras vigentes, fosse para evitar o caos completo que seria o cumprimento de metas rigorosas de ajuste nos estados e viabilizar a gestão das finanças públicas, ou como forma de garantir apoio político (LOPREATO, 2000). Portanto, fica evidente que o rigor do controle do endividamento variou, em função dos momentos econômicos e políticos, até meados da década de 1990 e a invenção do Plano Real.

Entre as diversas normas<sup>15</sup> importantes nesse período, destacamos:

---

15 O texto integral de todas as normas citadas a seguir podem ser acessadas pela Internet nos seguintes sites: Leis Ordinárias, Medidas Provisórias e Resoluções do Senado Federal: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla>>; Resoluções do Banco Central e do CMN: <<http://www.bcb.gov.br/?BUSCANORMA>>.

- a Resolução 831 do Banco Central, de 9 de março de 1983, que objetivava controlar o endividamento fixando limites ao crédito (e não à dívida pública propriamente). Periodicamente, o Banco Central estabelecia tetos para empréstimos ao setor público considerando o saldo devedor de cada estado;
- a Lei Ordinária 7.614/87 (regulamentada pelo Voto CMN 548/87), que autorizou o refinanciamento de dívidas e instituiu uma programa de saneamento de 10 bancos estaduais;
- a Resolução 1.469 do Banco Central, de 21 de março de 1988, que estabelecia rigoroso controle sobre as novas operações de crédito. Sem alternativas e lidando com altas taxas de juros que contribuía para a fragilidade de suas finanças, os estados intensificaram o uso das AROs e dos Bancos Estaduais como fontes (precárias) de financiamento;
- a Lei Ordinária 7.976/89, que autorizou o refinanciamento da dívida externa e dos compromissos internos assumidas no âmbito da Lei 7.614/87 pelo Banco do Brasil, permitindo o bloqueio de recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) em caso de inadimplência. Os benefícios dessa lei não foram estendidos à dívida mobiliária;
- a Resolução 94/89 do Senado Federal, que estendeu os limites às operações de crédito externas (antes não limitadas) e estabeleceu como limite anual ao serviço da dívida a margem de poupança real<sup>16</sup>;
- a Resolução 58/90 do Senado Federal, que restringiu o conceito de margem de poupança real<sup>17</sup> e apertou os limites ao dispêndio anual com encargos e amortizações;
- a Resolução 1.718 do Banco Central, de 29 de maio de 1990 (que substituiu a Resolução 1.469), que limitava as operações de crédito ao saldo apurado em 31 de dezembro de 1989 e determinava às instituições financeiras que renovações só poderiam ser feitas até 80% das parcelas do principal a vencer. Por pressão dos governadores, as AROs e os empréstimos da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco Nacional da Habitação (BNH) - conhecidos como extralimites - continuavam como eram;

---

16 A margem de poupança real era definida como: receitas líquidas – despesas correntes efetivadas + encargos e amortizações pagos da dívida fundada. Assim, pretendia-se viabilizar a rolagem do principal da dívida a partir da obtenção de um superávit primário no mínimo igual ao valor dos encargos.

17 A margem de poupança real passou a ser definida como: receita líquida real – despesas correntes pagas. Já por receita líquida real entende-se: receita realizada nos doze meses anteriores ao mês apurado – receitas de operações de crédito e de alienação de bens ocorridos nos referidos doze meses.

- a Lei Ordinária 8.727/93, que autorizou o refinanciamento das dívidas estaduais com instituições financeiras federais pelo Tesouro Nacional, criando a possibilidade de, em caso de inadimplemento, bloquear receitas provenientes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Essa lei deixou de fora as dívidas com instituições financeiras privadas, assim como a dívida mobiliária e as operações de AROs;
- a resolução 2.008/93 do Conselho Monetário Nacional (CMN), que proibia o aumento da participação de bancos privados na dívida estadual, excetuando a dívida mobiliária;
- a Emenda Constitucional número 3, promulgada em 17 de março de 1993, que proibiu os governos estaduais de emitir dívida nova até o final de 1999<sup>18</sup>.
- a Resolução 11/94 do Senado Federal, que estabeleceu limites para novas operações de crédito e para gastos com amortizações<sup>19</sup>, juros e demais encargos de dívidas contratadas ou a contratar;
- a Lei Complementar número 82, de 27 de março de 1995 (Lei Camata), que estabeleceu limites<sup>20</sup> de gastos totais com ativos e inativos da Administração Pública Direta e Indireta, estabelecendo o prazo de 3 anos para que o setor público se adequasse.

A verdade é que muitas dessas normas simplesmente não eram observadas, seja por falta de mecanismos de punição ou simplesmente pela ausência da consolidação do “consenso” sobre a importância do equilíbrio das contas públicas. Nesse sentido, é muito ilustrativa a colocação do Senador Roberto Requião (PMDB-PR) sobre a postura do Senado Federal frente aos pedidos de endividamento feitos nos anos de 1995 e 1996. O que o argumento do senador sinaliza é que nem mesmo o próprio Senado, guardião das finanças públicas na federação, demonstrava preocupação com a avaliação técnica dos pedidos de endividamento durante esse período.

---

18 Em seu artigo 5º, a Emenda Constitucional 3 estabelece que, até 31 de dezembro de 1999, governos subnacionais só poderiam emitir títulos públicos com a finalidade de refinar dívidas antigas. Ou seja, permitia-se a emissão de novos títulos desde que o recurso obtido fosse aplicado no pagamento de precatórios (determinação judicial de pagamento de dívida antiga). O texto da emenda está disponível no site da Receita Federal: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>

19 Os limites estabelecidos nesta resolução levam em conta os dispêndios financeiros (ou 27% da Receita Líquida Real, o que for maior) para as operações de crédito e a Margem de Poupança Real (ou 15% da Receita Líquida Real, o que for menor) para os dispêndios financeiros. Para maiores detalhes ver artigo 4º da RSF 11/94.

20 Conforme o próprio texto da lei, em seu artigo 1º, I, o limite estabelecido é: “no caso dos Estados, a sessenta por cento das respectivas receitas correntes líquidas, entendidas como sendo os totais das respectivas receitas correntes, deduzidos os valores das transferências por participações, constitucionais e legais, dos Municípios na arrecadação de tributos de competência dos Estados”.

“Em um ano em que a maioria dos governos locais vivia forte crise financeira, das 50 solicitações ocorridas, 49 foram aprovadas e 1 tinha parecer favorável. Para o ano de 1996, o cenário não muda muito. Das 97 solicitações, 83 foram aprovadas, 13 estavam em tramitação à época da compilação dos dados (apenas uma com parecer contrário) e uma havia sido retirada pelo autor” (apud LOUREIRO, 1999:53).

A partir de 1995, cresce no Governo Federal a percepção de que somente os regulamentos existentes e os programas de refinanciamento não estavam sendo suficientes para conter o déficit fiscal nos estados. Para agravar ainda mais o quadro, a recém alcançada estabilização monetária tornou os desequilíbrios fiscais mais evidentes e suprimiu a fonte do financiamento inflacionário (BOTELHO, 2002). E como já foi citado, as elevadas taxas de juros internas praticadas desde o lançamento do Plano Real provocaram um grande crescimento no estoque da dívida pública, em especial dos estados.

Gradualmente, formata-se o consenso de que o desequilíbrio fiscal dos estados tem algumas origens institucionais, entre as quais merece destaque: (i) a existência dos bancos estaduais; e (ii) a possibilidade de socorro federal aos estados endividados. Em diversas situações esses dois fatores contribuíram para incentivar a irresponsabilidade fiscal, e nesse sentido, precisavam ser combatidos por medidas que alterassem efetivamente tanto as instituições das finanças públicas quanto aspectos do federalismo fiscal brasileiro.

Nesse processo de sedimentação dos valores fiscais destaca-se os resultados da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Títulos Públicos (ou dos Precatórios), que no decorrer de 1997 - e sob enorme cobertura da imprensa nacional - mostrou como estados e municípios contornaram normas vigentes (em especial a Emenda Constitucional número 3) entre os anos de 1995 e 1996, emitindo “falsos precatórios” como forma de obter recursos extras. A amplitude da “farra” evidenciada pela CPI atraiu as atenções da opinião pública e contribuiu para transformar o tema da responsabilidade fiscal em valor público, o que foi rapidamente absorvido por alguns líderes políticos interessados nos resultados eleitorais em seus estados de origem. Especialmente no Senado Federal, que tem responsabilidade constitucional sobre o controle do endividamento do setor público brasileiro, a CPI provocou uma mudança de comportamento que se refletiu em resoluções mais restritivas, como por exemplo a número 78/98.

Paralelamente, o Governo Federal incrementou as normas de controle das finanças públicas, buscando, por um lado, criar um programa definitivo de refinanciamento das dívidas

estaduais (Lei Ordinária 9496/97), e por outro, associar o auxílio financeiro à ações de reforma do setor público estadual, com destaque à extinção dos Bancos Estaduais. O contexto político, marcado pelo fortalecimento do Governo Federal (promovido pelo sucesso do Plano Real) e a paralização financeira dos estados, favoreceu a implantação desse plano. Nessa “segunda geração” de normas federais, destacam-se:

- o Programa de Saneamento Financeiro e de Ajuste Fiscal dos Estados, aprovado pelo Conselho Monetário Nacional em 1995 (Voto CMN 162/95), que previa o refinanciamento (através da Caixa Econômica Federal) de operações de Adiantamento de Receitas Orçamentárias (AROs) e criava linhas de financiamento para despesas de curto prazo (pagamento de salários, indenizações referentes a PDV's e outros “compromissos inadiáveis”). Em contrapartida, os estados se comprometiam a adotar medidas de austeridade fiscal e a privatizar empresas estatais;
- a Resolução 69/95 do Senado Federal<sup>21</sup>, que aperta os limites antes estabelecidos pela RSF 11/94 para os dispêndios financeiros da dívida;
- a Medida Provisória 1.514<sup>22</sup>, de 07 de agosto de 1996, que estabelecia mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, lançando as bases para o que posteriormente seria o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária (Proes);
- a Medida Provisória 1.560, de 19 de dezembro de 1996, que posteriormente deu origem à Lei Ordinária 9.496/97, que criou o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, arcabouço institucional das negociações do total dívidas dos estados;
- a resolução 2.365/97 do Conselho Monetário Nacional, que instituiu formalmente o Proes nos termos estabelecidos pela Medida Provisória 1.556-7;
- as resoluções 2.443/97 e 2.461/97 do Conselho Monetário Nacional, que limitaram a expansão da dívida bancária dificultando operações de AROs e empréstimos de médio e longo prazos;

---

21 Os limites estabelecidos nesta resolução levam em conta os dispêndios financeiros (ou 27% da Receita Líquida Real, o que for maior) para as operações de crédito e a Margem de Poupança Real (ou 16% da Receita Líquida Real, o que for menor) para os dispêndios financeiros. Para maiores detalhes ver artigo 4º da RSF 69/95.

22 Essa Medida Provisória foi re-editada quatro vezes, sendo que a última (MPV 1.514-4) data de 29/11/1996. No ano seguinte, ela foi re-editada mais nove vezes sob o número 1.556, sendo que a última (MPV 1.556-14) data de 04/09/1997.

- a Resolução 78/1998 do Senado Federal, que apertou ainda mais os limites ao endividamento dos governos estaduais, limitando novas operações de crédito a 18% da Receita Líquida Real<sup>23</sup>, despesas com amortizações, juros e demais encargos em 13% da Receita Líquida Real e o saldo da dívida em 2 vezes a Receita Líquida Real. Além disso, proibiu até 2010 a emissão de novos títulos públicos (exceto aqueles com finalidade de refinar o principal de títulos anteriores), obrigou que operações de AROs fossem liquidadas até 10 dias úteis antes do encerramento do exercício e proibiu essas mesmas operações no último ano dos mandatos. Mas o grande avanço existente nessa resolução foi a obrigatoriedade do Banco Central não encaminhar ao Senado Federal solicitações de endividamento de estados que apresentassem resultado primário negativo<sup>24</sup>, levando parte da discussão sobre o potencial de endividamento para uma arena mais técnica;
- a Lei Complementar número 96 (Lei Camata II), de 31 de maio de 1999, que mantinha os limites estabelecidos pela Lei Camata para os gastos com funcionalismo dos estados, mas acrescentava penalidades para o não cumprimento (suspensão de repasses e vedação à concessão de créditos com a União ou com instituições financeiras federais – artigo 5º).

Como já foi dito, a maior capacidade do governo federal em incentivar reformas fiscais nos estados, especialmente após 1994, foi resultado de um fortalecimento do poder da União. Amparado pelo sucesso do Plano Real em promover a estabilização monetária, o Governo Federal pôde realizar algumas reformas institucionais (no âmbito das finanças públicas) que atingiram a questão federativa (Loureiro & Abrucio, 2003:9). Desta forma, a União foi capaz de, fortalecida frente aos governos estaduais, impor, gradativamente e com mais efetividade, sua lógica fiscal na federação. Já os estados, paralisados pela profunda crise

---

23 Segundo estabelecido na própria RSF 78/1998, a Receita Líquida Real é “a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, observado, ainda, o seguinte:

I - serão excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de anulação de restos a pagar, de alienação de bens, de transferências vinculadas a qualquer título, de transferências voluntárias ou doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios por participações constitucionais e legais;

II - serão computadas as receitas oriundas do produto da arrecadação de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação destinado à concessão de quaisquer favores fiscais ou financeiros, inclusive na forma de empréstimos ou financiamentos, ainda que por meio de fundos, instituições financeiras ou outras entidades controladas pelo poder público, concedidas com base na referido imposto e que resulte em redução ou eliminação, direta ou indireta, de respectivo ônus”.

24 Para maiores detalhes ver RSF 78/1998, artigo 7º.

financeira pela qual passavam, acataram os termos do Governo Federal em troca de uma saída para seus problemas. Na verdade, o mercado não viabilizaria as condições que pudessem evitar a inviabilidade financeiras dos estados, e por isso a intervenção federal era necessária (LOPREATO, 2000).

Essa solução passava por uma ampla renegociação das dívidas estaduais, o que acontece a partir da experiência paulista. Com a intervenção federal no Banespa, em dezembro de 1994, deu-se início a um sensível processo de negociação entre o estado e o Governo Federal que culminou, em 1997, com a federalização do banco<sup>25</sup> no contexto de um acordo de renegociação das dívidas paulistas. As condições deste acordo, longamente negociadas com São Paulo, passaram a ser demandadas também por outros governos estaduais, dando origem ao Proes<sup>26</sup> (Medida Provisória 1.514, de 07 de agosto de 1996) e, simultaneamente, ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei 9.496/97). Em outras palavras, a renegociação paulista lançou as bases para a construção do novo padrão de refinanciamento das dívidas dos estados, mais equilibrado e responsável (ABRUCIO, 2000).

O governo federal utilizou tais negociações (Lei 9.496/97) como instrumento definitivo de pressão para convencer os estados a implementarem as reformas fiscais visando o saneamento de suas finanças, assim como a manutenção dessa saúde fiscal. Segundo Giambiagi e Rigolon (1999:20), a Lei 9.496/97 “é parte integrante de um programa de ajuste fiscal dos estados, que fixa metas para a dívida financeira, o resultado primário, as despesas de pessoal, os investimentos, a arrecadação de receitas próprias e a privatização”. Mas o que a Lei 9496/97 trouxe realmente de inédito foi a inclusão, além da imposição de metas e limites para as dívidas estaduais, de reforma patrimonial no contexto dos acordos de renegociação (LOPREATO, 2000).

Antes de nos atermos especificamente ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei 9.497/97), vale tecer alguns comentários sobre a questão dos bancos estaduais, já que os dois temas encontram-se fortemente relacionados. Usados no passado como financiadores do déficit dos estados, a extinção dos bancos estaduais (objetivo

---

25 O Banespa foi federalizado em dezembro de 1997, como forma de amortização à vista de parte da dívida renegociada do estado com a União. O valor dessa operação foi R\$ 343,3 milhões de reais, que foi abatido da chamada “conta gráfica”. Em janeiro de 1998 o Banespa foi incluído no PND, e finalmente em 20 de novembro de 2000 teve o seu controle acionário vendido ao Banco Santander Central Hispano por R\$ 7,05 bilhões. Por ter sido a primeira empresa do setor financeiro a ter o processo de privatização conduzido pelo Banco Central (a venda dos outros bancos estaduais até o momento haviam sido conduzidas pelos estados, assessorados por instituições financeiras nacionais e internacionais), o Banespa era considerado o teste definitivo do sucesso do Proes (SALVIANO JUNIOR, 2004).

26 O Proes foi instituído formalmente pela a resolução 2.365/97 do Conselho Monetário Nacional.

fundamental do Proes<sup>27</sup>) representava o fim do poder dos governadores de fazer política monetária<sup>28</sup>. Nesse contexto, a União garantia condição importante para o fortalecimento da sua autoridade monetária a partir de uma barganha política com os governos subnacionais que só foi possível por causa do plano de estabilização econômica, que reforçou definitivamente tanto na sociedade quanto no governo a percepção da estabilidade de preços como bem público de primeira ordem (Sola, Garman & Marques, 2002:156).

De fato, os bancos oficiais eram utilizados pelos governos estaduais como fontes de financiamento quase inesgotável, alimentando seus desequilíbrios fiscais. A lei 4.595/64 proibiu que bancos estaduais emprestassem aos seus controladores. Entretanto, a interpretação dessa lei sempre foi bastante flexível, a ponto do próprio CMN (por meio da Resolução CMN 346/75) facultar aos estados tais operações, desde que especificamente autorizadas pelo Banco Central. Além disso, os estados utilizavam diversos recursos para burlar a regra, como operações triangulares envolvendo fornecedores, agências no exterior ou aval para empréstimos externos (SALVIANO JUNIOR, 2004).

Até 1992, o Governo Federal já havia implantado diversos programas de saneamento dos Bancos Estaduais, conforme registrou Puga (1999:16):

- em 1983, o Programa de Apoio Creditício (PAC), constituído por uma linha de empréstimo de liquidez em condições privilegiadas;
- em 1984, o Programa de Recuperação Financeira (Proref), que era uma linha de empréstimo com condições mais rigorosas, vinculada a ajustes;
- em 1986, a junção do PAC com o Proref ampliou os mecanismos de punição;
- em 1987, o Regime de Administração Especial Temporária (Raet [ou intervenção federal]), decretado em 10 instituições apenas nesse ano;
- em 1988, uma linha de financiamento de US\$ 800 milhões para todos os bancos estaduais, vinculada a ajustes;
- em 1990, o Programa de Recuperação - linha de empréstimos vinculada a ajustes, paralelamente à liquidação extrajudicial de quatro bancos estaduais;

---

27 O Proes, programa de incentivo à redução do setor público estadual na atividade bancária, tinha como objetivo extinguir os bancos estaduais. Desta forma, alguns bancos foram transformados em agência de fomento, e outros foram simplesmente extintos. Ver Sola, Garman & Marques (2002).

28 Como os bancos estaduais eram dirigidos por pessoas nomeadas pelos governadores, os governos não costumavam saldar as dívidas contraídas junto aos seus próprios bancos. Essa prática contínua dava aos governadores poderes de “quase-emissão” de moeda. Ver Sola, Garman & Marques (2002).

- em 1992, a linha especial para os bancos liquidados em 1990, vinculada a ajustes.

Entretanto, a despeito da inúmeras tentativas de saneamento, dois aspectos faziam dos bancos estaduais problemas permanentes: (i) as práticas administrativas inadequadas (os empréstimos aos controladores, a concessão de crédito em desacordo com a boa técnica bancária, política de remuneração acima do mercado, virtual estabilidade de funcionários, abertura desordenada de agências e manutenção de agência deficitárias, contratações - por indicação política - de funcionários não capacitados); e (ii) a garantia política de solvência, que alimentavam práticas indevidas, levando os bancos a crises sucessivas de liquidez (SALVIANO JUNIOR, 2004). Portanto, não bastava sanear os bancos oficiais; era preciso extingui-los.

Embora as bases do Proes já estavam lançadas desde agosto de 1996 (Medida Provisória 1.514), o programa só toma impulso depois da solução do impasse envolvendo o Banespa (em 1997). Outro motivo pelo qual o Proes demorou a “engrenar” foi a falta, até 1998, de mecanismos disponíveis ao Banco Central para obter um diagnóstico preciso situação de cada banco. Desde sua criação, o total dos financiamentos do Proes atingiu R\$ 61,9 bilhões, conforme a soma dos valores apresentados na Tabela 1.

Tabela 1

Proes – Financiamento do Tesouro Nacional

Títulos Emitidos (em milhões de R\$)

Estado	Emissão	Valor	Total por Estado	Estado	Emissão	Valor	Total por Estado
AC	29/03/99	131,07	131,07	PR	05/03/99	2687,36	5197,63
AL	16/10/02	457,00	502,00		16/06/99	136,75	
	16/10/02	45,00			01/12/99	735,01	
AP	29/12/98	24,85	28,85		05/12/99	1638,51	
	24/02/99	4,00		PE	15/08/98	328,66	
AM	02/08/99	312,55	416,92		27/08/98	915,74	
	25/08/99	51,10		PI	24/02/00	69,08	
	06/09/00	53,27			06/09/00	76,80	
BA	01/06/98	164,53	1711,00	RJ *	31/05/98	3879,70	3879,70
	25/06/98	1433,06		RN	18/03/99	100,94	
	03/10/01	113,41			22/12/99	4,00	
CE	27/05/99	984,72	984,72	RS	10/12/98	2379,88	2556,15
ES	25/11/98	260,36	260,36		05/07/00	176,27	
GO	27/05/99	476,21	601,35	RO	20/05/98	549,20	549,20
	20/06/00	60,00		RR	18/02/99	39,98	
	04/10/00	65,14			SC	29/03/99	197,76
MA	15/12/98	29,82	359,43	05/05/99		68,48	
	13/01/99	302,14		07/08/00		779,97	
	10/02/04	22,47		30/08/00		0,02	
	22/01/99	193,11		01/03/02		89,62	
MT	12/05/04	4,00	197,11	26/03/02		28,20	
	15/06/98	336,38		SP *		06/09/02	62,80
MG	16/06/98	616,12	4697,19			26/09/02	20,49
	24/06/98	2280,38				26/09/02	349,99
	02/07/98	329,45				09/10/02	357,82
	06/08/98	172,06				10/10/02	41,59
	19/08/98	902,84			15/10/02	23,17	
	04/05/00	59,96			23/12/97	33578,50	
	PA	22/01/99			127,41	127,41	24/12/97
SE		18/01/99	40,98	36126,50			

(\*) valores financiados fora do âmbito do PROES, mas que serviram para o saneamento do banerj e do banespa

Fonte: Banco Central do Brasil

Voltando ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, embora o tom das negociações tenha sido dado pelo Governo Federal, os acordos assinados foram bastante favoráveis aos estados na medida em que melhoraram suas capacidades de honrar os serviços das dívidas. Em contrapartida, os estados comprometeram-se com diversas metas, conforme registrou Mora (2002:22), relativas a:

- relação dívida [financeira] total e receita líquida real (RLR);
- resultado primário;

- c) despesas com funcionalismo público;
- d) arrecadação de receitas próprias;
- e) privatização, permissão ou concessão de serviços públicos;
- f) reforma administrativa e patrimonial; e
- g) despesas de investimento em relação à RLR.

Um apoio fundamental para que os estados pudessem alcançar as metas estabelecidas foi o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Estados Brasileiros (PNAFE). Coordenado (na figura da Unidade de Coordenação do Programa – UCP) pela Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o PNAFE visa apoiar a melhoria da eficiência administrativa fiscal nos estados por meio da implantação de projetos específicos. Segundo o próprio texto do projeto (PNUD, 1997:10), as metas específicas são:

- a) aperfeiçoar os mecanismos legais, operacionais, administrativos e tecnológicos com que contam os distintos órgãos responsáveis pela administração fiscal dos Estados;
- b) fortalecer e integrar a administração financeira e consolidar a auditoria e o controle internos dos Estados;
- c) aperfeiçoar o controle do cumprimento das obrigações tributárias por parte do contribuinte, mediante a implantação de novas técnicas e metodologias de arrecadação e fiscalização tributárias;
- d) agilizar a cobrança coativa da dívida tributária e fortalecer o processo de integração entre as administrações tributárias e os órgãos de cobrança judicial.

Para promover as metas, recursos do Governo Federal e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), totalizando US\$ 1 bilhão, seriam disponibilizados aos estados, por intermédio da Caixa Econômica Federal. Desenhado este mecanismo, o Ministério da Fazenda fortalecia seu papel no processo de supervisão, integração e coordenação dos projetos de reformas fiscais nos estados. Na verdade, o PNAFE foi resultado da percepção da necessidade de fortalecer o Governo Federal nesse processo, na medida em que vários estados buscavam no BID apoio para a modernização de suas secretarias de fazenda (PNUD, 1997).

Os empréstimos contraídos no âmbito do PNAFE foram autorizados pela RSF 91/1997, que estabeleceu, em seu artigo 1º, o limite de crédito para cada estado, excluindo-os dos critérios presentes na RSF 70/1995 e na RSF 12/1997. Ficou estabelecido pela RSF 91/1997 que, no caso de descumprimento do contrato de financiamento, o estado estaria obrigado a quitar de uma vez a dívida dele resultante. Segundo dados do Ministério da Fazenda (2002), o recurso obtido pelo estados foi investido da seguinte forma: 25% em capacitação, 25% em consultorias, 30% em tecnologia da informação, 10% em equipamentos de apoio e 10% em infra-estrutura.

A Lei 9.496/97 não foi suficiente para solucionar todos os problemas financeiros dos estados, mas, em princípio, serviu para evitar a insolvência deles. Na verdade, entendo que uma solução sustentável depende, especialmente hoje, do avanço das reformas nos estados. O fato é que, no âmbito da Lei 9.496/97, o Governo Federal assumiu R\$ 115,6 bilhões em dívidas estaduais, além dos valores assumidos pelo Proes (DIAS, 2004). A Tabela 2 mostra os valores e principais condições do acordo por estado.

Tabela 2

Contratos Firmados entre a União e os estados (Lei 9.496/97)

UF	Data do Contrato	Valor dos Títulos	Prazo	% RLR	Encargos
AC	30/04/1998	32,9	30	11,5	IGP-DI + 6,0% aa
AL	29/06/1998	777,8	30	15	IGP-DI + 7,5% aa
AM	11/03/1998	120,1	30	11,5	IGP-DI + 6,0% aa
BA	01/12/1997	1001,9	30	11,5 a 13,0	IGP-DI + 6,0% aa
CE	16/10/1997	160,6	15	11,5	IGP-DI + 6,0% aa
DF	29/07/1999	512,9	30	13	IGP-DI + 6,0% aa
ES	24/03/1998	451,3	30	13	IGP-DI + 6,0% aa
GO	25/03/1998	1527,6	30	13,0 a 15,0	IGP-DI + 6,0% aa
MA	22/01/1998	316,9	30	13	IGP-DI + 6,0% aa
MG	18/02/1998	12687,4	30	6,79 a 13,0	IGP-DI + 7,5% aa
MS	30/03/1998	1649,7	30	14,0 a 15,0	IGP-DI + 6,0% aa
MT	11/07/1997	1059,0	30	15	IGP-DI + 6,0% aa
PA	30/03/1998	332,8	30	15	IGP-DI + 7,5% aa
PB	31/03/1998	444,0	30	11,0 a 13,0	IGP-DI + 6,0% aa
PE	23/12/1997	1056,7	30	11,5	IGP-DI + 6,0% aa
PI	20/01/1998	421,0	15	13	IGP-DI + 6,0% aa
PR	31/03/1998	642,1	30	12,0 a 13,0	IGP-DI + 6,0% aa
RJ	29/10/1999	19408,8	30	12,0 a 13,0	IGP-DI + 6,0% aa
RN	26/11/1997	68,1	15	11,5 a 13,0	IGP-DI + 6,0% aa
RO	12/02/1998	244,6	30	15	IGP-DI + 6,0% aa
RR	25/03/1998	9,1	30	11,5	IGP-DI + 6,0% aa
RS	15/04/1998	10595,1	30	12,0 a 13,0	IGP-DI + 6,0% aa
SC	31/03/1998	2236,7	30	12,0 a 13,0	IGP-DI + 6,0% aa
SE	27/11/1997	434,1	30	11,5 a 13,0	IGP-DI + 6,0% aa
SP	22/05/1997	59363,5	30	8,86 a 13,0	IGP-DI + 6,0% aa
TOTAL		115554,7			

Valor dos Títulos: em milhões de reais, nas respectivas datas de emissão

% RLR: limite para comprometimento da RLR com serviços da dívida

Fonte: STN apub Dias (2004)

Cada estado negociou com o Governo Federal, caso a caso, até o ponto de firmarem protocolos de intenção. Antes da assinatura definitiva do acordo, os Executivos Estaduais precisavam obter a autorização das Assembléias Legislativas. A autorização para a operação de crédito, no âmbito do programa, foi dada pelo Senado Federal por meio da Resolução 70<sup>29</sup>, de 14 de dezembro de 1995. Em linhas gerais, os contratos previam:

- a) pagamento em até 360 prestações mensais e sucessivas, sendo que a primeira parcela venceria trinta dias após a assinatura;

<sup>29</sup> Esta resolução estabelecia que o montante e o serviço das operações de crédito realizadas no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados não seriam computados nos limites previstos pela Resolução do Senado Federal 69/95.

- b) juros de 6 a 7,5% ao ano, sendo que as menores taxas foram acordadas com os estados que transferiam para a União ativos privatizáveis, de forma a abater 20% da dívida à vista. Tais ativos recebiam um valor provisório e eram encaminhados para privatização. O valor obtido com a venda era usado para quitar o débito, conforme acordado;
- c) correção mensal pelo IGP-DI; amortização mensal corrigida pela Tabela Price<sup>30</sup>;
- d) prazo de financiamento de 30 anos;
- e) garantia oferecida pelas receitas próprias e as transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- f) estabelecimento de uma trajetória decrescente para a relação entre a dívida financeira total e a receita líquida anual do estado, de forma que, em uma determinada data-limite, esse valor seja igual a 1;
- g) estabelecimento de limites de comprometimento da receita líquida real mensal com o pagamento das dívidas refinanciadas junto ao governo federal (respeitando a situação de cada estado). Caso as obrigações excedam esses limites, a diferença será incorporada ao financiamento;
- h) previsão de penalidades caso sejam desrespeitadas cláusulas do contrato.

Como podemos perceber a partir dessas linhas gerais dos acordos, os estados ficaram comprometidos a realizar esforços fiscais consideráveis. Se ficou acordado que a relação entre a dívida financeira total e a receita líquida anual deveria seguir uma trajetória decrescente até atingir o valor 1, fica patente a necessidade dos estados obterem superávites primários suficientes para garantir a amortização parcial da dívida. No contexto de retração econômica que marcou a segunda metade dos anos 1990, e da dificuldade (ou proibição) que obter novos empréstimos, essa meta só poderia ser alcançada via cortes de gastos (LOPREATO, 2000).

Entretanto, em se tratando de adequação da dívida financeira ao limite estabelecido, o período em que as negociações das dívidas estaduais aconteceram não foi, propriamente, de melhoria. Entre os anos de 1997 e 1999, quase todos os estados (exceto o Amapá e o Tocantins) assinaram acordos de refinanciamento das dívidas no âmbito da Lei 9.496/97.

---

30 Pereira (1965 apud VIEIRA SOBRINHO, 1998:220) esclarece sobre a Tabela Price: “Esse sistema consiste em um plano de amortização de uma dívida em prestações periódicas, iguais e sucessivas, dentro do conceito de termos vencidos, em que o valor de cada prestação, ou pagamento, é composto por duas parcelas distintas: uma de juros e uma de capital (chamada amortização)”.

Mas, avaliando os números, notamos que não houve redução do estoque da dívida, conforme mostra a Tabela 3.

**Tabela 3**

Relação entre a Dívida Financeira Total e a Receita Líquida Real<sup>31</sup> (1996 a 1999)

UF	dez/96	dez/97	dez/98	dez/99
AC	1,22	1,13	1,15	1,36
AL	1,91	2,60	3,13	3,66
AM	0,72	0,87	1,27	1,24
AP	0,19	0,19	0,21	0,21
BA	1,49	1,32	2,08	2,17
CE	1,00	0,91	1,09	1,33
DF	0,26	0,21	0,26	0,25
ES	0,59	0,66	1,26	1,27
GO	3,41	3,47	4,15	4,01
MA	1,98	2,32	2,81	2,71
MG	2,19	2,38	3,14	3,21
MS	2,70	2,60	4,46	3,95
MT	2,63	3,00	3,53	3,12
PA	0,81	0,74	0,75	0,82
PB	1,85	1,89	1,83	1,82
PE	1,25	0,96	1,65	1,74
PI	1,74	1,81	2,29	2,26
PR	0,78	0,66	0,63	1,98
RJ	1,64	2,25	3,76	3,50
RN	0,65	0,68	0,60	0,65
RO	0,99	0,46	2,25	1,86
RR	0,28	0,21	0,22	0,39
RS	2,06	2,28	2,83	3,03
SC	1,80	1,81	2,41	2,68
SE	1,46	1,01	1,04	1,13
SP	2,35	2,21	2,57	2,49
TO	0,35	0,46	0,36	0,64
MÉDIA	1,42	1,45	1,92	1,98

fonte: MF/STN/COREM

Conforme podemos notar, na média o endividamento dos estados apresentou uma trajetória crescente entre os anos de 1996 e 1999. Dos 7 estados que apresentavam uma relação entre a dívida financeira total e a receita líquida real maior do que três em 1999, todos tinham piorado esta condição em comparação com o ano de 1996. Estavam nessa situação os estados de AL, GO, MG, MS, MT, RJ e RS.

31 Nesse período (1995 – 1999), usaremos a relação Dívida Financeira Total/RLR porque trata-se de meta estabelecida pela Lei 9.496/97, conforme já citamos. O que queremos observar aqui é a evolução dessa relação antes e depois da assinatura dos acordos.

A constatação de que não houve redução no endividamento dos estados (em relação a RLR) entre os anos de 1996 a 1999 não significa que os acordos fracassaram. Pelo contrário, eles lançaram com sucesso o regime fiscal que seria mantido posteriormente pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Promovendo uma ampla e definitiva renegociação das dívidas, o Governo Federal sinalizava com o fim do socorro financeiro recorrente aos estados (o que de fato seria proibido pela LRF). A fixação dos juros que deveriam ser pagos pelos estados normalizaria a trajetória do endividamento, evitando flutuações indesejadas que pudessem dificultar a capacidade de pagamento dos estados.

Portanto, o sucesso do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados foi institucional, e não pode ser avaliado de forma isolada de todos os outros esforços de aperfeiçoamento dos instrumentos de controle das finanças públicas. Esse novo contexto normativo, aliado ao crescimento da relevância da “idéia” do ajuste fiscal como um valor público, pavimentaram o caminho para a emergência de uma nova situação, em que a LRF é o grande marco. A partir de então, com instituições de controle das finanças públicas bem mais aperfeiçoadas e o valor da sustentabilidade das contas públicas bastante sedimentado na sociedade brasileira, o Governo Federal deixa de ser o único inspirador de reformas nos estados.

As principais normas criadas nesse terceiro período são:

- a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000), que representa um verdadeiro marco no processo recente de aperfeiçoamento das instituições de controle das finanças públicas no Brasil, conforme já destacamos neste texto;
- a Lei Ordinária 10.028/00 (Lei de Crimes Fiscais), de 19 de outubro de 2000, que alterou normas anteriores e estabeleceu especificações e penalidades para os crimes contra as finanças públicas;
- a Resolução 40/01 do Senado Federal, que estabeleceu como regra permanente que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) deverá ser limitada (no prazo de 15 anos) a 2 vezes a Receita Corrente Líquida (RCL). Para os estados não ajustados a esse limite no ato da publicação da resolução, o excedente deve ser reduzido em pelo menos 1/15 (um quinze avos) por ano<sup>32</sup>;

---

32 Em março de 2005 a Secretaria do Tesouro Nacional resolveu interpretar a RSF 40/01 de forma que bloqueios de transferências voluntárias só seriam aplicados a partir de 2016. Antes disso, estados que não

- a Resolução 43/01 do Senado Federal (alterada pela RSF 3/02), que regulamentou as operações de crédito interno e externo, estabelecendo limites e condições para autorização. Com as alterações, ficou estabelecido que novas operações de crédito não podem superar 16% da RCL dentro do mesmo exercício financeiro e que os gastos com a dívida (amortizações, juros e encargos) não podem exceder 11,5% da RCL. Vale destacar que novos empréstimos só podem ser contratados por estados que obedecerem aos seguintes critérios: (i) estarem enquadrados na regra permanente estabelecida pela RSF 40/01, (ii) estarem adimplentes com as instituições que compõem o sistema financeiro nacional (exceto no caso de precatórios<sup>33</sup>), (iii) oferecerem garantias em valor inferior a 32% da RCL e (iv) emitirem títulos exclusivamente para refinanciamento do principal de dívidas antigas. Outro ponto importante dessa resolução é a exclusão, para fins dos limites de que trata, de operações de crédito contratadas com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições federais de crédito ou de fomento para financiar investimentos na melhoria da gestão fiscal, no âmbito de programas avalizados pela União<sup>34</sup>.

Após 2000, fica mais claro o desaparecimento gradual de incentivos ao desequilíbrio fiscal nos estados, em especial o uso dos bancos estaduais e a certeza do socorro federal caso fosse necessário. Com um novo regime fiscal estabelecido, o Governo Federal tinha sido capaz de eliminar diversos mecanismos antes utilizados para obtenção de receitas adicionais pelos estados. Já na opinião pública, o apoio à idéia da sustentabilidade da dívida passa a conviver com considerações acerca da “qualidade” do gasto público, efeito bastante natural haja vista o grande dilema financeiro do setor público brasileiro, qual seja: como atender às enormes demandas sociais existentes nos estados sem que o endividamento seja uma alternativa possível?

Nesse contexto, ganha importância a forma como as iniciativas de reforma fiscal foram conduzidas em cada estado. Com suas preferências influenciadas pelo próprio processo de construção das normas de controle das finanças públicas (que podemos entender

---

estiverem enquadrados nos limites estabelecidos podem ser punidos apenas com a proibição de realizarem novas operações de crédito.

33 Conforme destacou Lopreato (2004): “O Art.16 da Resolução SF n. 40/2001 vedava a contratação de operações de crédito pelas unidades inadimplentes em relação à dívida consolidada, mobiliária ou ARO e aos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000. A Resolução n. 3/2002 ampliou a possibilidade de contratação de novas operações de crédito, permitindo que se tomem novos empréstimos, mesmo devendo precatórios”.

34 Para maiores detalhes ver RSF 43/2001, artigo 7, parágrafo 3º.

simplesmente como o novo regime fiscal), os governadores eleitos em 2002 assumiram suas estratégias próprias de reformas em um contexto de regras fiscais mais aperfeiçoadas.

Acreditamos que o aperfeiçoamento das normas fiscais, em especial os avanços que lhes têm conferido maior credibilidade e instituído efetivamente penalidades para o caso do não cumprimento, explica em parte a mudança do comportamento dos executivos estaduais quanto a promoção de reformas. A construção de uma consciência pública sobre a importância do equilíbrio fiscal (e outros valores ligados a idéia da sustentabilidade das finanças públicas) também contribuiu para influenciar as preferências dos executivos estaduais.

Mas na prática, é possível observar alguma mudança na situação fiscal dos estados após a invenção da LRF? Para iniciar as explorações acerca dessa questão, e também pretendendo fazer um primeiro panorama da situação fiscal dos estados durante o atual governo Lula, apresento a seguir alguns dados sobre os estados para o período 2000 – 2004.

#### SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS (2000 – 2004)

Para radiografar a situação fiscal dos estados no Governo Lula, utilizamos 3 indicadores:

1. **a relação entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida (ou ENDIVIDAMENTO)**: conforme o texto da RSF 40/2001, em seu artigo 1º, inciso III, por dívida pública consolidada entende-se o “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento”. Esta mesma resolução, em seu inciso V, estabelece que a dívida consolidada líquida é a “dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros”. Já a receita corrente líquida é definida no artigo 2º (incisos I e II) desta mesma resolução, da seguinte forma: “Entende-se por receita corrente líquida, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições,

patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; II - nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal”.

2. **a relação entre as despesas com pessoal do executivo e a receita corrente líquida (ou DESPESAS COM PESSOAL);**
  
3. **o resultado primário consolidado (ou RESULTADO PRIMÁRIO):** conforme descrito no Balanço dos Estados Brasileiros (1999 – 2003), da Secretaria do Tesouro Nacional, “entende-se como Resultado Primário a Receita Total excluídas as Receitas Financeiras, as Operações de Crédito, e as Alienações de Bens, excluindo-se as Despesas Totais, não computando nestas últimas os Juros e Amortizações”.

Os dois primeiros indicadores são importantes porque apontam para a adequação das finanças do estado aos limites legais estabelecidos, quais sejam: 200% da receita corrente líquida para a dívida consolidada líquida; e 49% da receita corrente líquida para a despesa com pessoal do executivo. Já o terceiro indicador reflete o esforço fiscal que o estado tem desenvolvido, necessário inclusive para a sustentabilidade intertemporal de suas finanças. É necessário destacar que não foi possível obter os dados relativos ao resultado primário consolidado dos estados para o ano de 2004, mas mantivemos esta coluna na tabela porque essas informações serão inseridas logo que forem divulgadas.

Embora o Governo Lula tenha iniciado em 2003, optamos por apresentar os dados relativos ao período de 2000 a 2004. Desta forma, pretendemos dar aos dados um potencial comparativo. Além disso, trata-se do período de vigência da LRF (promulgada em maio de 2000), principal instrumento legal de controle das finanças públicas no Brasil.

Os dados foram obtidos por meio de consulta ao site da Secretaria do Tesouro Nacional, realizada por cada um dos estados da federação. As tabelas que apresentamos foram elaboradas de forma a consolidar o resultado das consultas realizadas.

Seguem as tabelas apresentando os indicadores citados, assim como uma breve leitura dos dados:

## I. Endividamento

Relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida

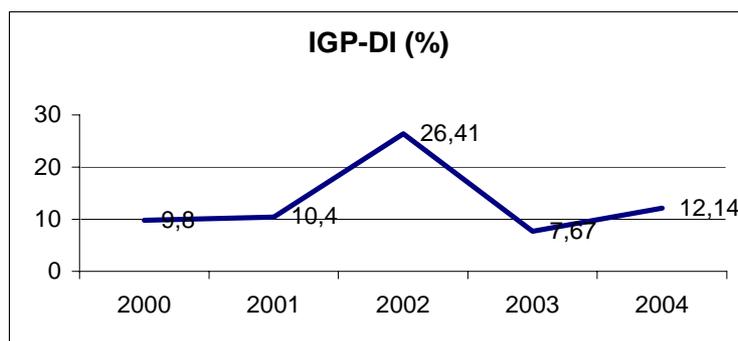
UF	dez/00	dez/01	dez/02	dez/03	dez/04 (*)
AC	1,04	0,83	0,73	0,68	0,62
AL	2,23	1,78	2,36	2,77	2,64
AM	1,00	0,69	0,67	0,56	0,25
AP	0,05	0,05	0,28	0,28	0,22
BA	1,64	1,71	1,82	1,63	1,42
CE	0,87	0,94	1,18	1,06	0,92
DF	0,36	0,35	0,40	0,36	0,27
ES	0,98	0,83	1,16	1,02	0,73
GO	3,13	2,81	2,77	2,40	2,21
MA	2,58	2,10	2,73	2,22	1,74
MG	1,41	2,34	2,63	2,43	2,24
MS	3,10	2,94	3,10	2,67	2,40
MT	2,50	1,97	1,59	1,76	1,30
PA	0,57	0,63	0,67	0,61	0,60
PB	1,53	1,10	1,42	1,17	1,08
PE	0,86	1,12	1,25	1,17	1,04
PI	1,73	1,74	1,64	1,52	1,43
PR	1,29	1,34	1,24	1,05	0,96
RJ	2,07	1,90	2,35	2,01	2,04
RN	0,71	0,54	0,65	0,53	0,38
RO	1,11	1,05	1,45	1,21	1,06
RR	0,31	0,28	0,35	0,43	0,04
RS	2,66	2,51	2,79	2,80	2,83
SC	1,83	1,45	1,95	1,67	1,62
SE	0,88	0,78	0,73	0,68	0,65
SP	1,93	1,97	2,27	2,24	2,23
TO	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35
MÉDIA	1,43	1,33	1,50	1,38	1,23

Limite legal definido por Resolução do Senado Federal: 2 (ou 200% da RCL)

\* AM, DF, MS, PR, RO, SC e SP, posição em ago/04

fonte: STN/Relatórios Fiscais

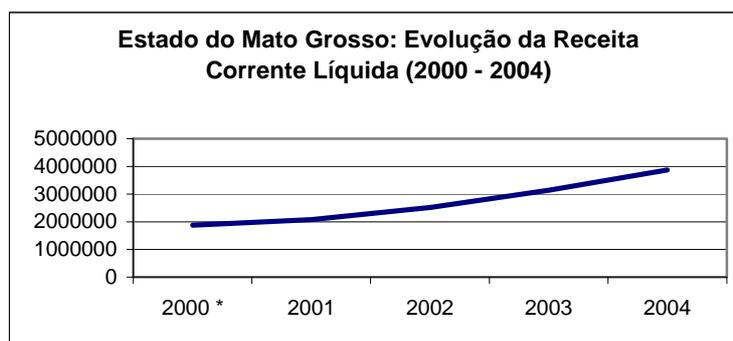
Pela análise da tabela, podemos notar que, na média, o endividamento dos estados apresentou uma trajetória decrescente entre os anos de 2000 e 2004, embora tenha apresentado um aumento no ano de 2002. Neste ano, a dívida pública dos estados foi pressionada pelo avanço do IGP-DI (conforme mostra o gráfico abaixo), índice que é o indexador da dívida dos estados com o Tesouro Nacional.



fonte: FGV. Elaboração do autor.

Entre os estados mais endividados no final do ano de 2004, destacam-se Rio Grande do Sul (2,83 vezes a RCL), Alagoas (2,64 vezes a RCL), Mato Grosso do Sul (2,40 vezes a RCL), Minas Gerais (2,24 vezes a RCL), São Paulo (2,23 vezes a RCL), Goiás (2,21 vezes a RCL) e Rio de Janeiro (2,04 vezes a RCL). Neste ano, a dívida consolidada líquida desses estados superava o limite legal de 2 vezes a RCL. No entanto, se considerarmos o período do Governo Lula, e dermos especial atenção a trajetória do endividamento, veremos que apenas os estados do Alagoas e do Rio Grande do Sul apresentam aumento desse indicador dentro do período (comparando a posição no final de 2002 com a posição no final de 2004).

Para maiores esclarecimentos sobre a trajetória do endividamento de cada estado, seria necessário estudos de caso. Cada estado pode apresentar condições distintas, que quando reunidas, refletem-se nos níveis de endividamento. Como exemplo, destacamos o caso do Mato Grosso, que apresenta uma redução bastante consistente (de quase 50%) do seu endividamento entre os anos de 2000 e 2004. Tal desempenho pode ser explicado pelo desempenho de sua Receita Corrente Líquida, que mais do que dobrou nesse período (conforme mostra o gráfico abaixo), impulsionada pelos ganhos do agronegócio. O mesmo aconteceu em Goiás (com relação a RCL), embora o impacto sobre a redução do endividamento não tenha sido tão consistente.



fonte: STN. Elaboração do autor.

## II. Despesas com Pessoal

Despesa com Pessoal (Executivo) em % da RCL

UF	dez/00	dez/01	dez/02	dez/03	dez/04 *
AC	54	47,22	45,31	48,99	48,58
AL	41	44,49	46,87	48,99	48,28
AM	31	40,73	39,87	40,74	40,32
AP	41	32,81	29,95	37,17	39,39
BA	47	38,41	41,63	44,21	41,29
CE	38	41,44	39,36	40,62	40,09
DF	47	34,09	32,43	33,59	32,35
ES	37	32,22	41,52	36,70	33,09
GO	49	44,28	49,00	45,18	43,04
MA	35	36,55	35,69	46,96	42,13
MG	39	62,83	61,67	31,53	48,33
MS	39	48,32	34,95	37,45	36,66
MT	42	43,04	36,65	37,25	35,26
PA	44	42,66	43,12	44,98	43,30
PB	21	42,2	48,17	52,63	50,98
PE	60	48,16	46,73	46,53	44,55
PI	39	47,11	48,55	51,05	48,73
PR	33	49,05	44,52	46,18	46,89
RJ	41	35,14	37,55	39,27	31,25
RN	42	45,90	49,02	48,15	46,57
RO	54	37,27	31,18	37,98	37,07
RR	39	32,95	24,69	45,94	29,86
RS	37	49,58	48,77	48,69	43,28
SC	36	46,01	49,44	44,14	43,85
SE	37	47,39	46,07	47,50	42,95
SP	38	48,16	48,01	46,74	44,29
TO	35	35,93	35,70	36,67	39,64
MÉDIA	40,59	42,74	42,09	43,18	41,56

Limite legal (incisos I, II e III, art. 20 da LRF): 49% da RCL

\* AM, DF, MS, PR, RO, SC e SP, posição em ago/04

fonte: STN/Relatórios Fiscais

A tabela mostra que, na média, a despesa com pessoal do poder executivo apresentou um pequeno aumento no período de 2000 a 2004. No entanto, em se tratando de respeito ao limite legal (49% da Receita Corrente Líquida), este indicador apresenta-se sob considerável controle. Olhando para o período do Governo Lula (anos de 2002 e 2003), somente Paraíba e Piauí estiveram fora do limite legal, sendo que, em 2004, apenas a Paraíba não ajustou seus gastos ao limite.

Nesse indicador, destacamos o caso de Minas Gerais, que entre os anos de 2002 e 2003 reduziu as despesas com pessoal do executivo em quase 50%. Pela análise dos Demonstrativos da Despesa com Pessoal (Poder Executivo), disponível na STN, essa redução brusca parece ter sido obtida pela exclusão das despesas com pessoal inativo e pensionistas,

manobra contábil que não foi observada em outros estados como São Paulo ou Rio de Janeiro. É sabido que em 2002, o Governado Aécio Neves (PSDB) implantou no estado de Minas Gerais um programa de modernização administrativa chamado “Choque de Gestão”, e que esse programa tem obtido bons resultados, especialmente em se tratando de equilíbrio fiscal.

### III. Resultado Primário

#### Resultado Primário Consolidado

UF	2000 (*)	2001	2002	2003	2004
AC	75932,14	74762,02	63404,28	87852,52	n/d
AL	35681,12	250649,1	375044,4	140652,2	n/d
AM	249489,7	-197253,5	132684,9	179868,3	n/d
AP	96556,28	50911,23	5157,262	11732,67	n/d
BA	366829,5	166817,1	639755,9	477533,2	n/d
CE	-60576,23	-65575	37869,66	221537,4	n/d
DF	86474,33	193863,7	144114,6	101787	n/d
ES	110689,2	256886,5	158878,5	378781,8	n/d
GO	210112,8	-593884,6	298639,9	552194,9	n/d
MA	391315,5	78493,63	190104,7	42058,42	n/d
MG	253610	-42960,09	-1004669	1129025	n/d
MS	11531,69	129497,5	166342,5	43676,63	n/d
MT	139713,2	333946,8	116206,7	412073,5	n/d
PA	146989,5	156766,1	131559,9	113048,8	n/d
PB	108314,7	-77106,69	-39015,71	61377,57	n/d
PE	-338187,1	-174709,9	-76947,71	308436,7	n/d
PI	174773,1	152587,6	50366,01	-220400,3	n/d
PR	-908764,7	420672,8	559338,9	752628,8	n/d
RJ	91254,53	-569613,8	246091,4	1847917	n/d
RN	65615,04	59253,57	53319,34	70367,96	n/d
RO	76263,24	97970,18	37220,32	147818,8	n/d
RR	-25838,24	-32331,82	139300,7	-46961,33	n/d
RS	-591090,4	-224424,7	378323,9	504922,3	n/d
SC	-442005,6	461879,8	-834732,7	-407956	n/d
SE	93040,42	117146,8	148913,7	81626,89	n/d
SP	1707453	2949738	2490325	3251538	n/d
TO	135129,3	162693,2	-50369,23	-68751,37	n/d

\* Os resultados para este ano não devem ser examinados desunidos das informações referentes a cada UF, constante da página do Tesouro Nacional, onde consta a inclusão ou não dos entes da Administração Indireta;

2) Entende-se como Resultado Primário a Receita Total excluídas as Receitas Financeiras, as Operações de Crédito, e as Alienação de Bens, excluindo-se as Despesas Totais, não computando nestas últimas os Juros e Amortizações.

3) Para 2002 e 2003, considera-se como Receitas Financeiras:

- Juros de Títulos de Renda
- Fundos de Investimentos
- Remuneração de Depósitos Bancários
- Remuneração de Depósitos Especiais
- Remuneração de Saldos de Recursos Não Desembolsados
- Outras Receitas Patrimoniais

fonte: Balanço dos Estados Brasileiros (1995-2003) - MF/STN

Conforme registrou Nascimento e Gerardo (2002:15), “de acordo com a doutrina, Resultado Primário corresponde ao total das receitas não financeiras menos o total das despesas não financeiras. Entende-se por receita não financeira, o total das receitas orçamentárias (correntes e de capital), deduzidos os rendimentos das aplicações financeiras, as operações de crédito e as alienações de bens. Por despesas não financeiras, entende-se o total das despesas orçamentárias (correntes e de capital), deduzidos os encargos da dívida e as amortizações”. Trata-se de um resultado contábil que ganhou grande importância nos últimos anos, a partir do estabelecimento do consenso de que o setor público deve equilibrar suas contas, ajustando suas despesas às suas receitas.

O que o resultado primário dos estados brasileiros podem nos contar? No contexto de um programa de ajuste fiscal, o resultado primário tem uma importante significância: ele aponta o nível de sustentabilidade financeira do estado. Em outras palavras, superávites primários indicam que o estado é capaz de honrar seus compromissos financeiros (ou parte deles) sem a necessidade de contrair novos empréstimos na mesma proporção.

Como já explicamos, os dados referentes ao resultado primário dos estados para o ano de 2004 ainda não encontram-se disponíveis na STN. Também vale destacar que, para o ano de 2000, os dados de alguns estados não refletem a consolidação dos resultados da administração direta e indireta. Portanto, para análises de caso, é preciso verificar se o resultado de 2000 para o estado estudado inclui ou não o resultado da administração indireta (autarquias, fundações e fundos).

Observando a tabela, notamos que os estados de Pernambuco, Roraima e Santa Catarina apresentaram déficit primário em 3 dos 4 anos disponíveis. Entretanto, tratam-se de estados que não apresentam endividamento acima do limite, conforme pudemos observar na tabela do indicador endividamento.

Entre os anos de 1996 e 1999, apesar das iniciativas do Governo Federal de criar inúmeras normas fiscais visando induzir o saneamento das contas dos estados brasileiros, o nível de endividamento subnacional não apresenta qualquer melhora. Somente a partir de 2000 a dívida dos estados (em % da receita corrente líquida) começa a diminuir. É certo que a melhora nesse indicador fiscal tem relação com o aperfeiçoamento institucional representado pelos acordos de renegociação das dívidas dos estados e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, sem negar a relação entre normas e resultados fiscais, o presente trabalho destaca a importância da constituição de um arranjo político (ou o consenso em torno da ideia dos benefícios do saneamento fiscal) na determinação de melhorias concretas nas contas dos

governos subnacionais. Nesse sentido, é possível supor que há algo mais além das instituições fiscais no âmbito dos programas de ajuste fiscal dos estados brasileiros; os resultados fiscais também foram influenciados pela forma como as iniciativas de reforma fiscal foram conduzidas em cada um dos estados.

Então, qual seria essa variável explicativa da performance das reformas nos estados? A primeira hipótese que defendo refere-se ao conceito de capacidade institucional estatal: a condução das reformas fiscais nos estados levou a um maior ou menor grau de sucesso (medido por meio dos indicadores fiscais já citados) dependendo da capacidade institucional do setor público estadual de conduzir as políticas de reforma.

Segundo Costa (1998:17), “quando falamos em fortalecimento da capacidade institucional do Estado (...) estamos enfatizando antes de mais nada as qualidades próprias de uma burocracia profissional, isto é, de um corpo de administradores públicos, qualificados, treinados, bem remunerados e com forte sentido de missão”. Ou seja, capacidade estatal pode ser compreendida como uma função da qualidade da burocracia do estado, qualidade esta, por sua vez, que pode ser medida por meio da observação de aspectos relativos às formas de recrutamento, promoção/desenvolvimento de carreira e remuneração da burocracia<sup>35</sup>.

Entretanto, antes de apresentar o refino da hipótese apresentada acima, assim como os detalhes sobre como ela será testada<sup>36</sup>, apresento os resultados preliminares dos estudos de caso da trajetória das reformas fiscais nos estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais. É importante destacar que, enquanto a pesquisa iniciou o acompanhamento do caso fluminense em 1995, para o caso de Minas Gerais o estudo iniciou pelas iniciativas do atual governo (2003 – 2006), mas ainda encontra-se em fase bastante preliminar.

---

35 Esta abordagem é inspirada no trabalho de James E. Rauch & Peter Hall, intitulado “Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries”, publicado no *Journal of Public Economics* número 75, ano 2000. Neste trabalho, os autores demonstram que, em uma amostra de 35 países em desenvolvimento, o recrutamento meritocrático (e qualificação da burocracia) apresenta significância estatística na determinação da performance burocrática. Já a performance burocrática é considerada, conforme outros estudos apontam, determinante para o crescimento econômico, ou seja, para a efetividade das políticas públicas que visam promovê-lo.

36 Para testar a hipótese, será utilizado os questionários aplicados nos estados no âmbito do PNAGE (Programa Nacional de Modernização da Gestão e do Planejamento nos Estados), mais especificamente os resultados do diagnóstico do item Recursos Humanos.

## O CASO DAS INICIATIVAS DE AJUSTE FISCAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (1995 – 1998)

Em regimes federativos, como o caso brasileiro, o papel dos governos subnacionais (especialmente os governos estaduais) nos programas de reformas fiscais é muito importante. Sem o apoio e o comprometimento político dos governos estaduais, o governo federal dificilmente consegue levar a cabo seus programas de reformas fiscais. Em outros momentos da história política do país, como no quadriênio 1991-1994, os governadores foram capazes de inviabilizar algumas medidas fiscais do governo federal (Abrucio, 1998). Além do papel político dos governadores, os resultados fiscais nos estados são essenciais para o sucesso das políticas macroeconômicas.

A crise financeira dos governos estaduais no Brasil agravou-se a partir de 1994, especialmente em decorrência do aumento das taxas de juros praticadas no mercado interno e da extinção do imposto inflacionário (BOTELHO, 2002). O diagnóstico no qual chegou-se naquele momento indicava que a superação dessa crise não dependeria apenas dos instrumentos fiscais dos quais os estados dispunham; era necessário reformular o padrão de financiamento dos estados brasileiros. Para esse fim, em 1997 o governo federal lançou o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira, patrocinando o refinanciamento das dívidas estaduais (Lei 9.496/97<sup>37</sup>), vinculando-o a um abrangente ajuste fiscal e patrimonial (LOPREATO, 2000; LOPREATO, 2004).

O governo federal utilizou tais negociações como instrumento de pressão para convencer os estados a implementarem ações visando o saneamento de suas finanças, assim como a manutenção dessa saúde fiscal. Segundo Giambiagi e Rigolon (1999:20), a Lei 9.496/97 “é parte integrante de um programa de ajuste fiscal dos estados, que fixa metas para a dívida financeira, o resultado primário, as despesas de pessoal, os investimentos, a arrecadação de receitas próprias e a privatização”. Embora o tom das negociações tenha sido dado pelo Governo Federal, os acordos assinados foram bastante favoráveis aos estados na medida em que melhoraram suas capacidades de honrar os serviços das dívidas, tirando-os da situação de paralização que a crise os impunha. Em contrapartida, os estados comprometeram-se com diversas metas, conforme registrou Mora (2002:22), relativas a:

- h) relação dívida [financeira] total e receita líquida real (RLR);

---

37 Por meio destes acordos (que foram discutidos caso a caso com os estados), a União assumia a dívida estadual e a refinanciava por 30 anos, a juros de 6% a 7,5% ao ano e correção pelo IGP-DI.

- i) resultado primário;
- j) despesas com funcionalismo público;
- k) arrecadação de receitas próprias;
- l) privatização, permissão ou concessão de serviços públicos;
- m) reforma administrativa e patrimonial; e
- n) despesas de investimento em relação à RLR.

O modelo de renegociação adotado refletiu 2 entendimentos principais do governo federal: (i) o saneamento das contas dos estados seria obtido por meio da implementação de programas estaduais de privatização, em especial da venda dos bancos estaduais, assim como de cortes nas despesas com pessoal e com investimentos e de esforços visando o aumento da arrecadação própria; e (ii) os estados não promoveriam tais ações por iniciativa própria, o que justifica a intervenção da União. Assim, os acordos de renegociação serviriam para induzir os estados a implantar certas políticas, na medida em que os compromissos assumidos na assinatura dos acordos cristalizavam-se em regras fiscais.

O governo do estado do Rio de Janeiro demonstrou, desde o início de 1995, um forte alinhamento com o governo federal no que tange a compreensão da questão fiscal<sup>38</sup>. Assim, por iniciativa própria, implantou diversos programas visando o saneamento de suas contas, incluindo um amplo e pioneiro programa de privatizações, assim como iniciativas de redução do quadro de servidores estaduais. Mas por que, a despeito das iniciativas realizadas, a situação financeira do estado não melhorou? Essa é o problema básico que o presente texto pretende ajudar a compreender.

#### A gestão Marcello Alencar

Durante o período 1995 - 1998, o estado do Rio de Janeiro era considerado líder no encaminhamento de programas de ajuste fiscal. Eleito em 1994, o Governador Marcello Alencar (PSDB) apresentava grande afinidade com o Governo Federal no que se referia à questão fiscal, o que podia ser constatado na forma como Alencar alinhava-se às propostas vindas de Brasília. Em visita ao estado em janeiro de 1996, o secretário do Tesouro Nacional, Murilo Portugal, reconhecia que o pioneirismo em definir um programa de ajuste fiscal era

---

38 Para maiores detalhes sobre esse entendimento ver MARE (1995).

resultado da liderança do governador fluminense<sup>39</sup>. Também durante visita ao estado em janeiro de 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) destacou em seus discursos o empenho de Alencar pela aprovação das reformas constitucionais no Congresso Nacional<sup>40</sup>.

No momento mais crítico da crise financeira dos estados, entre 1995 e 1997, enquanto todos os governadores queixavam-se ao Governo Federal das dificuldades de pagar seus compromissos, o governo fluminense complementava que as renegociações deveriam ser condicionadas a medidas de ajuste fiscal por parte dos estados. Desta forma, era visível um compromisso com iniciativas de ajuste promovidas pelo próprio estado. A disposição de Marcello Alencar em defender uma política de austeridade impressionava o Ministério da Fazenda.

Entretanto, a situação financeira do estado do Rio de Janeiro manteve-se em condição grave durante toda a gestão Alencar. Se no início essa condição alimentava os discursos em prol do programa de ajuste no estado, no final do mandato ela serviu para questionar a eficácia dos esforços implementados, sobre os quais discutiremos mais a frente. A verdade é que o imbróglio<sup>41</sup> da negociação da dívida estadual durante o seu mandato impediu que Alencar melhorasse as estatísticas fiscais do estado. Como boa parte de sua dívida era mobiliária, ela subia drasticamente por conta dos juros internos praticados. Essa situação só poderia ser equacionada por meio da repactuação dessa dívida com o Governo Federal.

Como ilustram os Gráfico 1 e 2, durante esse período, o estado apresentou déficits primários em todos os anos (em média de 33,8% da Receita Corrente Líquida - RCL), e a despesa com pessoal manteve-se bem acima do limite de 60% da RCL estabelecido pela Lei Camata<sup>42</sup>. O mesmo processo de deteriorização pôde ser observado com o tamanho da dívida (Gráfico 3), que cresceu entre os anos de 1995 e 1998 influenciado pela política de juros elevados do Governo Federal.

---

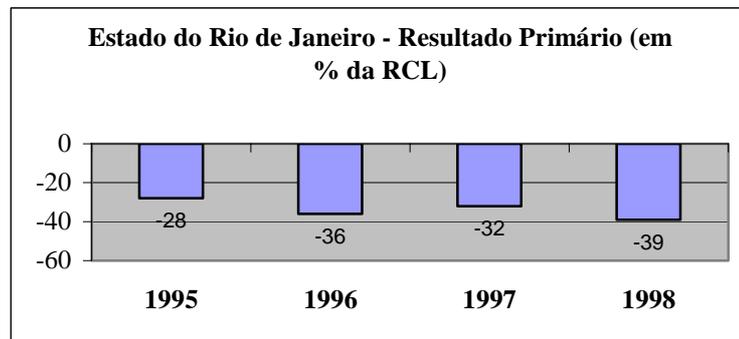
39 Jornal do Brasil, 13/01/1996, Política, página 03.

40 Jornal do Brasil, 21/01/1996, Cidade, página 28.

41 O estado do Rio de Janeiro foi o último a assinar acordo de renegociação de dívidas com o Governo Federal no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (lei 9.496/97). A autorização para o refinanciamento foi dada pelo Senado Federal em 29/10/1999, já na gestão de Anthony Garotinho.

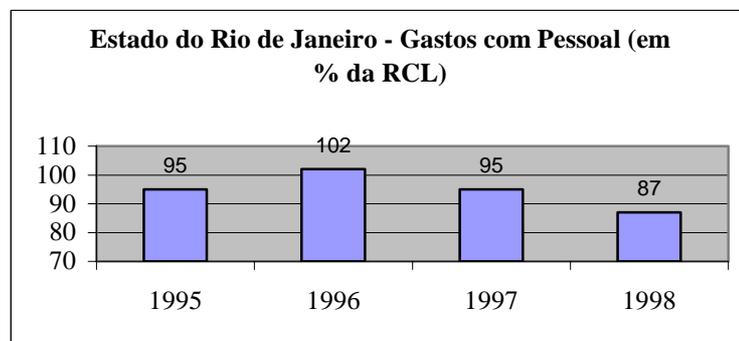
42 Lei Complementar número 82, de 27 de março de 1995 (Lei Camata), que estabeleceu limites de gastos totais com ativos e inativos da Administração Pública Direta e Indireta, estabelecendo o prazo de 3 anos para que o setor público se adequasse.

Gráfico 1



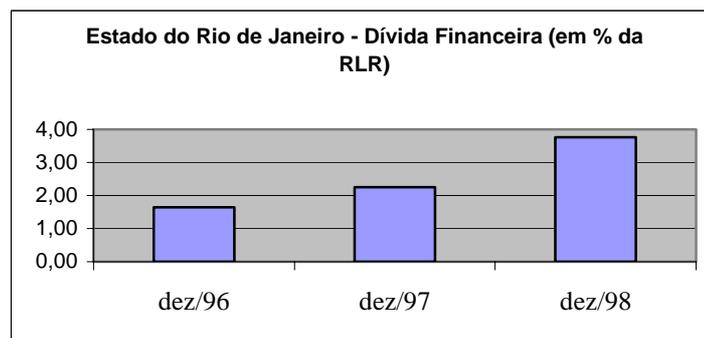
fonte: Botelho (2002). Elaboração do autor

Gráfico 2



fonte: Botelho (2002). Elaboração do autor

Gráfico 3



fonte: MF/STN/COREN. Elaboração do autor.

A questão dos gastos com pessoal foi um grande problema para todas as administrações estaduais durante a gestão 1995 - 1998. Mesmo que os estados não concedessem aumento salarial algum, a folha de pagamentos crescia mensalmente por conta dos benefícios instituídos pela Constituição de 1988. Enquanto as altas taxas de inflação deterioravam rapidamente os salários do funcionalismo (assim como todas as despesas do

setor público), a situação não se apresentava como problemática. Entretanto, a estabilização monetária e a invenção dos limites aos gastos com pessoal (Lei Camata) tornou essa questão um verdadeiro impasse. Por tudo isso, a proposta de emenda constitucional da reforma administrativa era considerada prioritária por grande parte dos governadores, o que explica o fato dela ter avançado mais cedo do que outras reformas.

No caso do Rio de Janeiro, o assunto era colocado no topo da agenda pelo governo estadual. Em reunião realizada em setembro de 1995, com o Presidente Fernando Henrique e outros governadores do PSDB, o governador fluminense declarou: “Não dá para pensar em governar um estado quando a missão número um é cuidar da folha de pagamentos”<sup>43</sup>. Nesse sentido, no plano federal Alencar defendeu a reforma administrativa proposta pelo governo federal, enquanto que, no plano estadual, tentou conter os gastos com pessoal por meio do Programa de Exonerações Incentivadas (PEI), implantado a partir de 1996.

O PEI tinha como meta economizar de R\$ 10 a R\$ 11 milhões de reais por mês com a adesão de 15 mil funcionários públicos estaduais. Para implementar o PEI, o governo estadual recebeu financiamento de R\$ 200 milhões da Caixa Econômica Federal (no âmbito do Programa de Saneamento Financeiro e de Ajuste Fiscal dos Estados), autorizado pelo Ministério da Fazenda em agosto de 1996. As condições do empréstimo eram prazo de 28 meses e juros de 2,5% ao mês. O recurso seria usado para financiar treinamento e promover a recolocação profissional dos servidores, por meio da criação de cooperativas que passariam a prestar serviços para o estado.

O prazo de adesão ao programa de exonerações foi encerrado em 09/10/1996 e trouxe a tona um problema: segundo declarações feitas na época pelo secretário de Administração, Augusto Werneck, dos cerca de 9 mil pedidos de demissão, quase 5 mil foram feitos por funcionários da área de educação, sendo 4,2 mil deles professores. Embora o governo deixasse claro que pedidos de exoneração de funcionários considerados essenciais não seriam aceitos (no caso dos professores, aqueles que efetivamente davam aulas seriam considerados essenciais), a situação causou um grande debate político. A União dos Professores Públicos do Estado (Uppe) aproveitou a oportunidade para reiterar seus argumentos acerca do prejuízo que os baixos salários (à época, piso de R\$ 100 mais abono de R\$ 115) pagos aos professores já vinha produzindo à educação pública estadual<sup>44</sup>.

---

43 Jornal do Brasil, 04/09/1995, Política, página 03.

44 Segundo a Uppe, a educação pública estadual perdia mais de 2 mil funcionários por ano por conta dos baixos salários. Ver Jornal do Brasil, 10/10/1996, Cidade, página 24.

Ao final, foram habilitados 8.753 pedidos de exoneração, o que representava aproximadamente 5% dos 180 mil servidores estaduais estáveis<sup>45</sup>, índice de adesão semelhante ao dos programas de demissão voluntária paulista e mineiro. Isso colocava o estado do Rio de Janeiro no grupo dos estados onde iniciativas de ajuste fiscal efetivamente aconteciam, com destaque a outros estados também governados pelo PSDB: São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Entretanto, os 3 estados citados assinaram, entre o ano de 1997 e a primeira metade do ano de 1998, os acordos de renegociação de suas dívidas.

Fora do PEI, o governo estadual também realizou esforços visando excluir da folha de pagamentos pensões não devidas a aposentados já falecidos. Segundo o então secretário de administração, Augusto Werneck, por esse motivo e até 1996, foram retirados aproximadamente 8 mil aposentados da folha<sup>46</sup>. E embora tenha sido anunciado que seriam demitidos 10 mil servidores sem estabilidade, o governo estadual acabou desistindo desses cortes.

Mas o maior avanço concreto do Governo Alencar foi, sem dúvida alguma, o Programa Estadual de Desestatização (PED). Em reunião do Conselho Consultivo do Banco Mundial para a América Latina, realizada em setembro de 1995, os estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais foram citados como os que mais avançavam nesse quesito<sup>47</sup>. Conforme os planos estaduais, o PED arrecadaria entre R\$ 2 e R\$ 4 bilhões e atingiria 26 empresas ou concessões. Embora não tenha sido tão extenso, a arrecadação do programa superou os US\$ 2 bilhões. O Quadro 1 resume o PED:

---

45 Excluindo policiais militares e bombeiros.

46 Jornal do Brasil, 22/08/1996, Economia, página 15.

47 Jornal do Brasil, 22/10/1995, Informe Econômico, página 73.

## Quadro 1

## Estado do Rio de Janeiro - Programa Estadual de Desestatização

Empresa/Concessão	data	categoria	valor (em milhões de US\$)	Obs.
RJ-124	out-96	concessão	62,79	
CERJ	nov-96	privatização	587	
BANERJ	jun-97	privatização	289	incluiu a seguradora do BANERJ
CEG	jul-97	privatização	430	
RIOGÁS	jul-97	concessão	146	
METRO-RJ	dez-97	concessão	262	expansões a cargo do Gov. do Estado
CONERJ	fev-98	privatização	29	
FLUMITRENS	jul-98	concessão	240	
Terminal Garagem Menezes Cortes	set-98	privatização	67	
Serviços de Água e Esgoto da Região dos Lagos	abr-98	concessão	39,22	autorga foi dividida com Municípios (50%, exceto a primeira parcela)
<b>TOTAL</b>			<b>2152,01</b>	

fonte: BNDES e Jornal do Brasil. Elaboração do autor

Vale destacar que o processo de privatização do Banerj, aceito por Marcello Alencar<sup>48</sup> desde o início da intervenção federal no banco, passou pela terceirização de sua gestão como forma de saneá-lo antes de sua venda definitiva. Assim, a administração do banco foi transferida, com autorização do Banco Central, para o Banco Bozano Simonsen, por meio de uma licitação pública realizada em janeiro de 1996. O processo de privatização que se seguiu foi bastante conturbado, sendo interrompido várias vezes por liminares. A indefinição sobre as dívidas do estado do Rio de Janeiro com o banco também complicou o processo, pois representava uma incerteza que certamente reduziria o preço de venda no leilão.

As dificuldades foram contornadas da seguinte forma pelo gestor do Banerj: a distribuidora de títulos foi transformada em banco múltiplo, chamado de Banco Banerj S.A., e assumiu toda a atividade bancária e a rede de agências. Já o Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A., em intervenção federal, manteve as dívidas junto ao Banco Central e os créditos de difícil recuperação, sendo a grande maioria deles junto ao próprio estado do Rio de Janeiro. Essa parte foi chamada de *bad bank*. Em dezembro de 1996 o Banco Central decretou a liquidação extra-judicial do *bad bank*, que já não exercia atividade bancária.

Entretanto, para que o leilão da parte boa do banco (Banco Banerj S.A.) fosse um sucesso, era importante que a questão das dívidas do banco, concentradas no *bad bank*, fosse equacionada. O estado assinou, em janeiro de 1997, protocolo para o refinanciamento das

48 Diferentemente da posição do Governador Mário Covas, que demonstrava ser contrário a privatização do Banespa, Alencar defendeu a venda do Banerj desde o início de seu mandato.

dívidas do antigo Banerj, mas a emissão (por parte da União) de títulos para esse refinanciamento dependia da autorização do Senado Federal<sup>49</sup>. Dependendo dessa definição para prosseguir com o processo de privatização, o Banco Central preferiu viabilizar um empréstimo-ponte no valor de R\$ 3,1 bilhões ao estado do Rio de Janeiro, através da Caixa Econômica Federal. Garantido pela União, o recurso permitia que o estado assumisse dívidas do banco, reduzindo as incertezas que dificultariam a venda do Banco Banerj S.A. Entretanto, a aprovação do empréstimo-ponte pelo Senado ocorreu em 24/06/1997, apenas dois dias antes da data do leilão, o que pode explicar o baixíssimo ágio obtido (SALVIANO JUNIOR, 2004).

O estado também foi pioneiro nas articulações visando obter recursos externos para seus programas de modernização administrativa e fiscal, embora alguns financiamentos tenham demorado para serem autorizados pelo Senado Federal. Ainda antes da instituição do PNAFE, o governo fluminense já negociava com o BID um empréstimo de US\$ 41,9 milhões para financiar a reforma de seus mecanismos de arrecadação tributária, ainda no primeiro semestre de 1996. Na prática, o Senado aprovou, por meio da Resolução 91/97 (de 24/06/1997), cerca de US\$ 24 milhões para o estado do Rio de Janeiro.

Já o Banco Mundial (Bird), em meio a elogios feitos às iniciativas de desestatização e de enxugamento do quadro de servidores realizadas pelo estado, apresentava em setembro de 1996 o Rio de Janeiro como um dos primeiros estados aptos a receber recursos, na ordem de US\$ 300 milhões, para projetos de saneamento fiscal e reforma do estado. Apenas em janeiro de 1998 o Senado autoriza a referida operação, por meio da Resolução 8/98 (posteriormente alterada pela RSF 17/98). O valor autorizado foi de US\$ 250 milhões, que deveriam ser pagos em 18 prestações semestrais e consecutivas, com juros iguais a taxa LIBOR acrescida de 0,5% ao ano<sup>50</sup>. No BIRD, esse projeto foi aprovado em 17/07/1997 e era chamado pela sigla LOAN 4211-BR (BIRD, 2003).

O programa do Bird previa novos empréstimos, estes tradicionais, para estados que estivessem dispostos a privatizar seus bancos estaduais, implementassem programas de desestatização e realizassem esforços claros de ajuste fiscal. No caso do Rio de Janeiro, considerado modelo nesses requisitos, o valor desse novo empréstimo poderia ser de aproximadamente US\$ 170 milhões, mas ele não foi realizado durante a gestão de Alencar.

Como já foi dito, a dificuldade em chegar a um acordo definitivo sobre o refinanciamento das dívidas estaduais impediu a melhora dos indicadores fiscais do Rio de Janeiro durante a gestão Alencar. Embora o governo estadual fosse muito próximo do

---

49 Essa emissão só ocorre em 31/05/1998.

50 Para maiores detalhes ver RSF 17/98, disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla>>.

Presidente Fernando Henrique, assim como de boa parte dos altos funcionários de Brasília, e as negociações acontecessem, o acordo não saía. Sem o acordo, a situação financeira fluminense se agravava a cada mês, levando o estado a emitir diversas vezes títulos visando obter recursos para rolar sua dívida mobiliária. Durante o período 1995 – 1998, foram 8 operações desse tipo autorizadas pelo Senado Federal, conforme mostra o Quadro 2. A falta de solução definitiva para o problema fez com que o estado enfrentasse dificuldades para pagar o 13º salário dos servidores nos anos de 1996 e 1997.

Quadro 2

Estado do Rio de Janeiro – Autorizações do Senado Federal (1995 a 1998)

Data	Número	Descrição
16/12/98	RSF 104	autoriza empréstimo de R\$ 296,2 milhões junto ao Banco do Brasil para compensação parcial das perdas decorrentes do Fundef no exercício de
17/06/98	RSF 52	autoriza a emissão de LFTRJ a fim de refinanciar dívida a vencer nos meses 07, 08, 09, 10, 11 e 12 de 1998
12/03/98	RSF 17	altera a RSF 8/98
29/01/98	RSF 8	autoriza operação de crédito junto ao Bird no valor de US\$ 250 milhões, destinado ao financiamento da Reforma do Estado
10/12/97	RSF 129	eleva temporariamente os limites e autoriza a emissão de LFTRJ a fim de refinanciar dívida a vencer nos meses 01, 02, 03, 04, 05 e 06 de 1998
23/09/97	RSF 91	concede autorização global aos estados para contratar subempréstimo com a CEF no âmbito do PNAFE (BID) - para o RJ foi autorizado R\$ 24
02/09/97	RSF 81	eleva temporariamente os limites e autoriza operação de crédito de R\$ 160 milhões junto ao Bndes a serem investidos no Metro-RJ (expansão)
02/09/97	RSF 80	eleva temporariamente os limites e autoriza operação de crédito de R\$ 56,9 milhões junto ao Bndes a serem investidos no Metro-RJ
02/09/97	RSF 79	eleva temporariamente os limites e autoriza a emissão de LFTRJ a fim de refinanciar dívida a vencer nos meses 09, 10, 11 e 12 de 1997
02/07/97	RSF 65	eleva temporariamente os limites e autoriza a emissão de LFTRJ a fim de refinanciar dívida a vencer nos meses 07 e 08 de 1997
24/06/97	RSF 61	autoriza operação de crédito no valor de R\$ 3,08 bilhões junto a CEF
21/01/97	RSF 1	eleva temporariamente os limites da CDRJ e autoriza operação de crédito de até R\$ 150 milhões junto ao Bndes a serem investidos no Porto de
19/12/96	RSF 110	autoriza a emissão de LFTRJ a fim de refinanciar dívida a vencer nos meses 01, 02, 03, 04, 05 e 06 de 1997
20/06/96	RSF 46	autoriza a emissão de LFTRJ a fim de refinanciar dívida a vencer nos meses 07, 08, 09, 10, 11 e 12 de 1996
13/12/95	RSF 65	autoriza a emissão de LFTRJ a fim de refinanciar dívida a vencer nos meses 01, 02, 03, 04, 05 e 06 de 1996
29/06/95	RSF 30	autoriza a emissão de LFTRJ a fim de refinanciar dívida a vencer nos meses 07, 08, 09, 10, 11 e 12 de 1995

fonte: Senado Federal. Elaboração do autor.

Mas por que o governo estadual e o Ministério da Fazenda demoraram tanto para fechar um acordo? Um dos problemas era, contraditoriamente, resultado do próprio avanço do PED fluminense. Quando a Lei 9.496/97 é aprovada, em 11/09/1997, pautando as renegociações com os estados, o Rio de Janeiro já tinha privatizado boa parte de suas estatais, conforme já pudemos verificar no Quadro 1. Assim, não era possível transferir esses ativos para o Governo Federal, como forma de pagamento dos 20% exigidos no ato da assinatura do contrato. Sem essa condição, o estado teria que aceitar pagar juros mais altos (7,5% ao ano em contraste com os 6,0% ao ano) ou pagar em dinheiro aproximadamente R\$ 2 bilhões (ou 20% de R\$ 10 bilhões), o que era, obviamente, impossível.

Em meados de 1998, na iminência da campanha eleitoral, a imprensa local anunciou que o governo estadual e a União haviam chagado a um acordo<sup>51</sup>. A dívida estadual seria mesmo refinanciada em 30 anos, a juros anuais de 7,5%. O estado pagaria apenas 10% da dívida no ato, e se comprometia a aumentar a arrecadação tributária e reduzir as relações dívida/receita e folha de pagamentos/receita. Entretanto, não houve resolução alguma do Senado que autorizasse esse refinanciamento. Segundo declarações do então Ministro da Fazenda, Pedro Malan, o estado teria assinado o acordo, mas não havia enviado ao Banco Central a documentação necessária para detalhar o programa de ajuste fiscal<sup>52</sup>. O caso fluminense era especial, em vários sentidos.

Outro dos aspectos que fizeram da reforma do estado no Rio de Janeiro peculiar foi o impacto das reformas federais na sociedade local, em especial na carioca. Isso por que o Rio de Janeiro é o estado com o maior número de funcionários públicos federais do País (cerca de 21% do total), e as primeiras reformas efetivamente implementadas pelo governo federal atingiram em cheio essa categoria. Antes mesmo dos efeitos das reformas constitucionais de 1998, vale lembrar que o pacote fiscal anunciado no final de 1997 pelo governo federal, entre outras coisas, congelou os salários e aposentadorias de servidores da União, cortou benefícios e vantagens salariais, anunciou a demissão de 33 mil servidores não estáveis, extinguiu 70 mil cargos, limitou a R\$ 24 o auxílio para pagamento de planos de saúde dos servidores, extinguiu a incorporação das comissões aos salários e aumentou o desconto do Imposto de Renda na Fonte.

Nenhum outro estado enfrentou uma categoria tão articulada e convencida de que as reformas prejudicariam seus interesses, o que certamente se refletia na opinião pública acerca do assunto e contaminava as preferências dos servidores estaduais. É fato que nenhum outro

51 Jornal do Brasil, 24/06/1998, Editorial, página 08. Jornal do Brasil, 25/06/1998, Economia, página 18.

52 Jornal do Brasil, 29/10/1998, Economia, página 22.

governador enfrentou tantos questionamentos jurídicos quanto Marcello Alencar. Em artigo publicado no *Jornal do Brasil* em 14/10/1996, o governador desabafava:

“Preocupa-me, entretanto, o uso descriterioso (e a multiplicação de instâncias usuais ou legitimadas) destes meios de controle, pelo fato de se prestarem à apropriação de contrapoderes inseqüentes e infensos ao diálogo, a bloquear as ações do Poder Executivo. As obras e serviços inadiáveis frustram-se e se interrompem indefinidamente, mercê de impugnações sumárias, liminares e medidas cautelares, as mais das vezes antepondo-se o formalismo e a processualística às exigências e premências do interesse público, vindo a ser, afinal, realizadas a custos financeiros e sociais muito superiores aos previstos. A presunção de legalidade e veracidade dos atos administrativos é reiteradamente desconsiderada, invertendo-se em favor de entidades sem a menor representatividade e até de particulares, cumulados com medidas excepcionais sem a audiência da administração”.

Reforçando a idéia de que o estado foi uma caixa de ressonância para críticas à ação reformista do governo federal, destaco que nas eleições de 1998, embora tenha vencido no primeiro turno, o Presidente Fernando Henrique Cardoso perdeu no estado do Rio de Janeiro para o então candidato do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, grande crítico dos programas de privatização e de reforma administrativa.

Ciente desse contexto, Alencar optou por investir em obras como forma de recuperar capital eleitoral. Se por um lado a não assinatura do acordo de refinanciamento da dívida era um péssimo negócio para o estado, por outro deixou as receitas das privatizações disponíveis para serem usadas em investimentos. E embora essa opção tivesse sido tomada em boa parte por questões conjunturais (já que é bem provável que Alencar aceitasse usar os recursos da privatização para quitar dívida se isso, por si só, tivesse resolvido o impasse em torno do acordo da dívida estadual), no início de 1998 o governo estadual inaugurava 3 obras por semana<sup>53</sup>.

Contando também com recursos do BNDES e do BID, Alencar estendeu o Metro até Copacabana (ao custo de R\$ 650 milhões, sendo R\$ 320 milhões do BNDES), reformou 6 hospitais e construiu outros 2 (com recursos da privatização da CEG e da Cerj), reformou 250 escolas na Baixada Fluminense, urbanizou 4 bairros por meio do Projeto Baixada Viva (ao

---

53 *Jornal do Brasil*, 15/03/1998, Política, página 05.

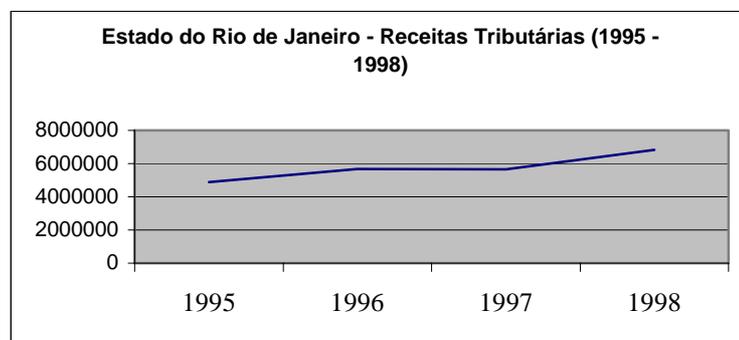
custo de US\$ 180 milhões, financiado pelo BID), construiu a rodovia Via Light, recuperou e pavimentou rodovias, entregou casas populares, entre outras obras.

Mas o desgaste político do governador era definitivo, e nem mesmo uma grande quantidade de obras era capaz de reverter a situação. Camadas importantes da sociedade local, em especial os servidores públicos federais e estaduais, aposentados e pensionistas questionavam os resultados das iniciativas modernizadoras implementadas. Para elas, a visão era claramente a de um sacrifício sem sentido. Apesar do Plano de Exonerações Incentivadas (PEI), o estado continuava gastando mais de 80% da Receita Corrente Líquida com pessoal (gráfico 2).

Os déficits primários ainda eram recorrentes (gráfico 1) e a relação entre a dívida e a receita continuava entre as mais altas do País (tabela 3). Apesar do programa pioneiro de privatização, o governo federal insistia que o estado teria que pagar juros mais altos para renegociar sua dívida, já que não dispunha de ativos suficientes para quitar 20% do financiamento no ato da assinatura. Com isso, a renegociação não saía, o que mantinha as finanças do estado em péssima condição.

Contribuindo para a deteriorização dos indicadores financeiros do estado, a economia nacional passava por um momento de acentuada desaceleração, que se refletiu, no final de 1998, na menor variação anual do PIB desde 1995 (0,13%, segundo dados do IBGE). Como já citamos, as altas taxas de juros praticadas pelo governo federal prejudicavam o estado, na medida em que ele ainda não havia equacionado em definitivo a questão de sua dívida mobiliária. A despeito desse contexto, a receita tributária fluminense cresceu, entre 1995 e 1998) aproximadamente 40%, contra um crescimento real do PIB nacional de 10,28%.

Gráfico 4



fonte: Ministério da Fazenda/STN. Elaboração do autor.

O quadro desanimador fez com que Marcello Alencar desistisse de ser candidato a reeleição. Isolado, preferiu lançar a candidatura do vice-governador Luis Paulo Correa da Rocha. Como as pesquisas já apontavam, Luis Paulo ficou de fora do segundo turno, obtendo apenas 15,51% dos votos válidos no primeiro turno. Derrotado e em final de mandato, Alencar consegue a autorização (RSF 104/98), com o apoio do Presidente Fernando Henrique, para realizar empréstimo junto ao Banco do Brasil, no valor de R\$ 296,2 milhões, referente a compensação parcial de perdas decorrentes da implantação do FUNDEF.

As iniciativas do governo Alencar foram fruto de suas preferências e de seu entendimento acerca do tema do ajuste fiscal. Mesmo sem estar compromissado com determinadas iniciativas de ajuste (já que não assinou contrato de renegociação de dívidas com a União), escolheu fazê-las. No entanto, não obteve os resultados desejados; terminou o mandato deixando o estado com indicadores fiscais ainda preocupantes.

#### Considerações finais

É verdade que o estudo do presente caso não nos permite conclusões definitivas. Entretanto, entendo que ele é bastante fértil em nos sinalizar que há mais coisas entre as regras e os resultados fiscais. A forma como as iniciativas de reforma fiscal foram conduzidas diferenciam-se em cada caso, e importam na definição dos resultados dos programas de ajuste, assim como as regras fiscais. A grande diferença parece ser que, enquanto as regras fiscais têm uma dimensão externa (já que surgem de fora) e seus efeitos podem ser estudados sem que muita atenção seja dispensada à conjuntura interna do estado, a condução da reforma só pode ser compreendida por meio do estudo de cada caso.

No caso fluminense, as iniciativas de ajuste fiscal enfrentaram forte oposição de uma parcela importante da sociedade local, em especial dos servidores públicos federais e de membros do poder judiciário. Embora essa oposição tenha ocorrido também em outros estados, no Rio de Janeiro havia um complicador: a preferência do governo estadual em levar adiante um projeto de ajuste pioneiro e “não-induzido” pelo governo federal inflamou ainda mais seus críticos.

Sentindo a queda em sua popularidade e prevendo dificuldades eleitorais futuras, os membros do governo estadual optam por investir em obras, utilizando em boa parte recursos provenientes das privatizações realizadas. Com a invenção da Lei 9.496/97, essa opção dificultou ainda mais o acordo de renegociação da dívida fluminense, já que os recursos (ou

os ativos privatizáveis) deveriam ser usados para o abatimento de 20% da dívida no ato da repactuação junto à União, criando um impasse que ficou sem solução. Sem o acordo, o estado continuava sendo obrigado a rolar sua dívida no mercado, emitindo Letras Financeiras e pagando juros muito altos. O resultado era evidente, em especial sobre o estoque da dívida financeira e sobre os resultados primários do governo estadual.

Como os indicadores fiscais do estado não apresentavam melhora (basicamente em função da ausência da renegociação da dívida mobiliária fluminense), a oposição conseguiu recrutar novas vozes com certa facilidade. Percebendo o agravamento da sua situação política, o governo estadual abandona algumas iniciativas, inclusive a de demitir 10 mil servidores não estáveis, como forma de tentar reduzir a deteriorização de sua popularidade.

O presente estudo, embora preliminar, indica que, embora tenha havido pioneirismo e determinação de Alencar em levar a cabo um amplo programa de saneamento fiscal, ele fracassou em melhorar as condições das finanças do estado. Em consonância com a hipótese maior que ilumina as minhas reflexões, acredito que a condução das reformas fiscais no estado do Rio de Janeiro sofreu com deficiências na sua capacidade institucional decorrentes da baixa qualidade da burocracia no estado.

Esta explicação preliminar é apoiada nos resultados presentes no relatório do PNAGE para o estado do Rio de Janeiro, que apontou que um dos maiores problemas do estado reside no tema Recursos Humanos; mais especificamente em uma crítica falta de qualificação do funcionalismo (PNAGE, diagnóstico do estado do Rio de Janeiro).

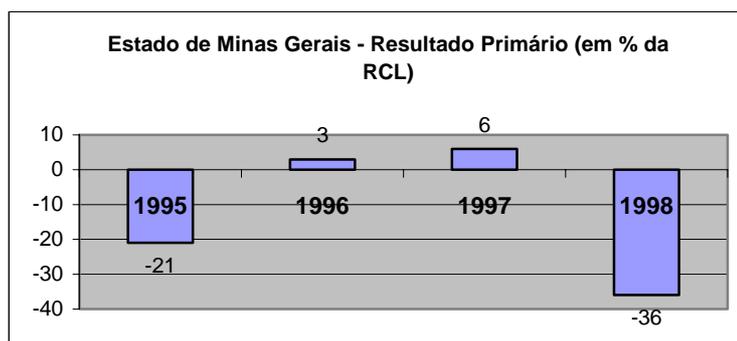
## O CASO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Como já foi citado, a pesquisa sobre o caso mineiro ainda encontra-se em uma fase preliminar, focada no levantamento de textos, pesquisa em jornal e levantamento de dados. Entretanto, para apresentar parte dos dados levantados, optei por seguir a mesma configuração na qual os dados sobre o estado do Rio de Janeiro foram apresentados. Nesse sentido, os gráficos 5, 6 e 7 apresentam as condições do resultado primário, das despesas com pessoal e do endividamento mineiro<sup>54</sup> entre os anos de 1995 e 1998.

### Gráfico 5

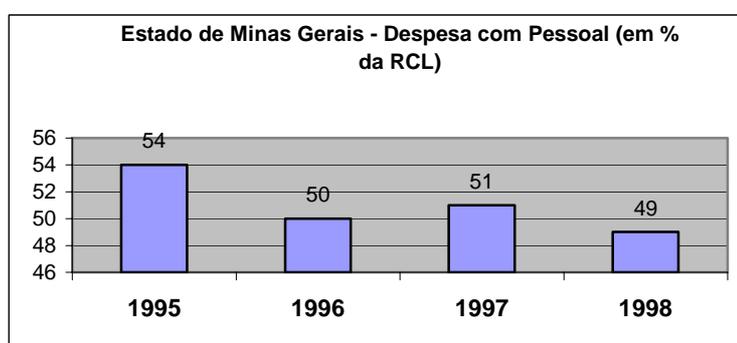
---

<sup>54</sup> No caso do endividamento os dados são referentes aos anos de 1996, 1997 e 1998.



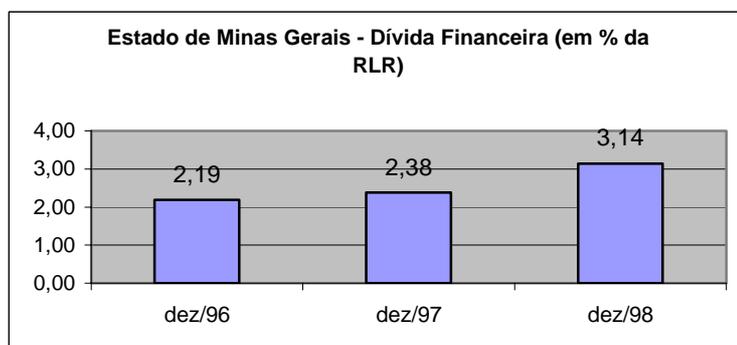
fonte: Botelho (2002). Elaboração do autor

**Gráfico 6**



fonte: Botelho (2002). Elaboração do autor

**Gráfico 7**



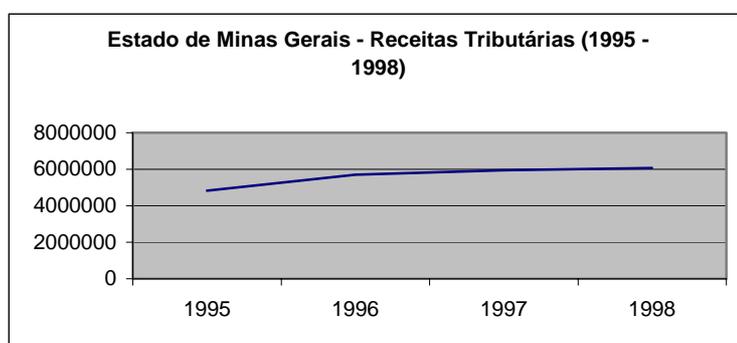
fonte: MF/STN/COREN. Elaboração do autor.

Durante esse primeiro período, Minas Gerais apresentou pequenos superávits primários nos anos de 1996 e 1997, embora tenha havido uma considerável piora desse indicador no ano de 1998. Já com relação aos gastos com pessoal, o estado encontrava-se adequado às regras então vigentes, que limitavam tais despesas à 60% da Receita Corrente Líquida. Entretanto, como todos os estados brasileiros, a conjuntura formada pela estabilidade monetária, pela política monetária do Governo Federal, e pelo desempenho da atividade

econômica pressionavam o estoque da dívida, que no caso mineiro cresceu consideravelmente no período, chegando a 3,14% da RLR em 1998.

Governado por Eduardo Azeredo (PSDB) entre 1995 e 1998, o governo estadual também comprometeu-se com o andamento das reformas, embora não tenha sido considerado tão “exemplar” nesse quesito quanto o governo do estado do Rio de Janeiro. Como já foi citado, o fraco desempenho da atividade econômica durante o período não contribuiu para que as receitas do estado crescessem na mesma proporção em que cresciam as despesas. Conforme demonstra o Gráfico 8, as receitas tributárias de Minas Gerais tiveram um crescimento ínfimo entre os anos de 1997 e 1998.

Gráfico 8



fonte: Ministério da Fazenda/STN. Elaboração do autor

Paralisado pelo endividamento crescente, o estado assinou o contrato de renegociação de sua dívida com o Tesouro Nacional em 18/02/1998, a uma taxa de 7,5% ao ano (com a correção de praxe, pelo IGP-DI), operação esta que foi autorizada pela RSF 44/98. Tal taxa, superior aos 6% ao ano acordados pela maioria dos outros estados, foi resultado do pagamento de apenas 10% da dívida no ato da renegociação, conforme as normas estabelecidas pela lei 9496/97. Segundo Rianni & Andrade (2002:09), “a renegociação trouxe poucos benefícios (...) além de incorporar ao estoque da dívida uma série de outros passivos relativos ao saneamento dos bancos estaduais, passou a retirar do fluxo de receita do estado parcelas significativamente maiores do que as que vinham sendo pagas anteriormente”.

Pelo acordo de renegociação, o Tesouro Nacional assumiu uma dívida no valor de R\$ 11.827.540.208,92, sendo que R\$ 11.353.243.881,84 eram referentes à dívida mobiliária em Letras Financeiras do Tesouro Estadual, vencidas e não pagas. Outros R\$ 40.596.059,64 eram referentes a saldos devedores de contratos firmados com o Banco do Brasil no âmbito do voto número 63/97 do CMN. Ainda, R\$ 281.843.159,03 eram referentes a contratos firmados com

a Caixa Econômica Federal, no âmbito do voto número 162/95 do CMN. Por fim, R\$ 151.857.108,41 eram referentes a saldos devedores com várias instituições financeiras privadas (RIANNI & ANDRADE, 2002).

No mesmo dia em que o Senado Federal autorizou a renegociação da dívida mineira (RSF 44/98), foi também autorizado, por meio da RSF 45/98, a contratação de uma operação de crédito no valor de R\$ 4.344.336.000,00 no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. Esses recursos foram utilizados para sanear as instituições financeiras do estado, para posterior privatização. De fato, ainda na gestão Azeredo, o Credireal (vendido para o BCN em 1997) e o Bemge (vendido em 14/09/1998) foram privatizados, sendo que as vendas renderam aos cofres do estado R\$ 130 milhões e R\$ 583 milhões, respectivamente. Ainda, a Companhia de Armazéns e Silos de Minas Gerais (CASEMG) foi federalizada, sendo que seu valor somou-se aos recursos que abateram 10% da dívida total no ato do contrato de renegociação.

Quanto à Companhia de Energia de Minas Gerais (CEMIG), sua privatização já havia ocorrido em 1997. Entretanto, nesse caso o governo estadual optou pela venda de 33% das ações ordinárias (ou 14,42% do capital total). A operação foi concluída em 29/05/1997 e arrecadou 1,13 bilhões, ou 29% acima do preço em Bolsa na ocasião<sup>55</sup>.

Mas foram alguns aspectos contidos no contrato de renegociação da dívida mineira que formataram o contexto nada amistoso das relações entre o governo estadual e federal durante a gestão seguinte (1999 – 2002). O citado contrato determinava que o montante a ser pago como serviço da dívida refinanciada deveria ser de 6,79% da Receita Líquida Real até novembro de 1998, 12% em dezembro de 1998, 12,5% durante os meses de 1999 e 13% a partir de 2000. O problema foi que em janeiro de 1999, quando Itamar Franco assume o governo mineiro, foi justamente quando os encargos com a dívida passaram a 12% da RLR.

Os problemas fiscais do estado se tornaram maiores durante a gestão Itamar Franco, que optou por confrontar o Governo Federal no âmbito desse tema. Em 1999 a situação financeira do estado piora, como efeito da alta do IGP-DI (decorrente da desvalorização cambial). Corrigido o estoque da dívida mineira, os 7,5% ao ano de juros (somados às amortizações) geravam serviços em valores superiores aos 12,5% da RLR estabelecidos como piso e teto para tais encargos. Assim, o valor que superava tal teto era incorporado ao estoque da dívida. Isso explica o considerável aumento da dívida mineira no ano de 1999 (17,8 bilhões em 1998 para 22,08 bilhões em 1999).

---

<sup>55</sup> Ver Jornal Estado de Minas, 12/11/1999, página 7.

Em 2002, Aécio Neves foi eleito governador, refletindo a adesão do eleitorado mineiro a um programa de governo mais comprometido com o saneamento das contas públicas. Desde então, Aécio iniciou um programa chamado de Choque de Gestão, que tem conseguido melhorar os indicadores fiscais do estado. O presente trabalho continuará o estudo do caso de Minas Gerais, aprofundando mais sobre a gestão 1995 – 1998 e avançando sobre a atual gestão (2002 – 2005).

## BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. (1998). Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec.

ABRUCIO, Fernando Luiz. (2000). Os Laços Federativos Brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política.

AFONSO, José Roberto R. (2002). Orçamento 2004: a confissão do crime. Artigo de 01/09/2003. <<http://www.e-agora.org.br>>

ALESINA, A. & PEROTTI, R. (1996). Fiscal Adjustments in OECD Countries: composition and macroeconomic effects. Cambridge: National Bureau of Economics Resarch, Harvard University. Working Paper 5730.

AFONSO, J. R. R. (2002). Orçamento 2004: a confissão do crime. Artigo de 01/09/2003. <<http://www.e-agora.org.br>>

ALESINA, A. & PEROTTI, R. (1996). Fiscal Adjustments in OECD Countries: composition and macroeconomic effects. Cambridge: National Bureau of Economics Resarch, Harvard University. Working Paper 5730.

BIRD - BANCO INTERAMERICANO PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (2003). Project Performance Assessment (PPAR), vol. 1, 23/05/2003. Disponível em <<http://www.bancomundial.org.br>>.

BOTELHO, R. (2002). Determinantes do Ajuste Fiscal dos Estados Brasileiros. Brasília: Prêmio STN.

BIRD - BANCO INTERAMERICANO PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (2003). Project Performance Assessment (PPAR), vol. 1, 23/05/2003. Disponível em <<http://www.bancomundial.org.br>>.

BOTELHO, Ricardo. (2002). Determinantes do Ajuste Fiscal dos Estados Brasileiros. Brasília: Prêmio STN.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2002). Uma Resposta Estratégica aos Desafios do Capitalismo Global e da Democracia. In Coleção Gestão Pública. Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1998). Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. (1994). Bom Estado e Bom Governo. Prefácio de DROR, Yehezkel (1994). A Capacidade para Governar: informe ao Clube de Roma. São Paulo: Edições FUNDAP.

COSENZA ARAUJO, Fernando & LOUREIRO, Maria Rita. (2003). Contribuição para uma Metodologia Pluridimensional de Avaliação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Artigo apresentado no Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD 2003). Atibaia.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. (1998). O Novo Enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. Lua Nova, número 44.

DIAS, Fernando Álvares Correia (2004). O Refinanciamento dos Governos Subnacionais e o Ajuste Fiscal 1999/2003. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de Estudos, textos para discussão, número 17.

DINIZ, Eli. (1997). Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. in DINIZ, Eli e alli (orgs). Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

DROR, Yehezkel. (1994). A Capacidade para Governar: informe ao Clube de Roma. São Paulo, Edições FUNDAP.

EVANS, Peter. (1982). A Tríplice Aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

GIAMBIAGI, F. & RIGOLON, F. (1999). Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados. Rio de Janeiro: BNDES, textos para discussão, número 69.

HALL, P. & TAYLOR, R. C. R. (2003). As Três Versões do Neo-Institucionalismo. Revista Lua Nova, número 58.

KAUFMAN, R. R. (1998). A Política da Reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. Revista do Serviço Público, número 1 (jan – mar).

LOPREATO, Francisco Luiz C. (2000). O Endividamento dos Governos Estaduais nos anos 90. Campinas: Economia e Sociedade (15): 117-158, dez.

LOPREATO, F. L. C. (2004). A Situação Financeira dos Estados e a Reforma Tributária. Campinas: IE/UNICAMP. Textos para Discussão número 115, março.

LOUREIRO, Maria Rita & ABRÚCIO, Fernando Luiz. (2003). Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. Relatório parcial de pesquisa. EAESP/FGV, Núcleo de Pesquisas e Publicações (NPP).

MARE (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria Executiva. Unidade de Coordenação de Programas – UCP/PNAFE (2003). Modernização Fiscal dos Estados Brasileiros. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/index.htm>>.

MORA, Monica. (2003). Federalismo e Dívida Estadual no Brasil. IPEA, Texto para Discussão número 866.

NASCIMENTO, X. GERARDO, X. (2002). Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Paper disponível em [www.federativo.bndes.gov.br](http://www.federativo.bndes.gov.br)

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. (1994). Reinventando o Governo. Brasília: MH Comunicação.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. (1997). Programa de Modernização Fiscal dos Estados Brasileiros (PNAFE). Documento de projeto. Brasília:. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>

PUGA, Fernando Pimentel.(1999). Sistema Financeiro Brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. Rio de Janeiro: BNDES, textos para discussão, número 68.

POTERBA, J. M. & HAGEN, J. v. (org) (1999). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: The University of Chicago Press.

RESENDE, Flavio da Cunha. (2002). A Reforma do Estado em Perspectiva Comparada. In Coleção Gestão Pública. Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão.

RIANNI, Flavio & ANDRADE, Silvana Maria Mendonça de (2002). Evolução Recente da Dívida Pública do Estado de Minas Gerais. X Seminário sobre Economia Mineira.

SALLUM JR, Brasílio. (2003). Metamorfoses do Estado Brasileiro no Final do Século XX. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, no. 52, junho.

SALLUM JR, Brasílio. (1996). Labirintos: dos generais à nova república. São Paulo: Hucitec.

SALVIANO JUNIOR, Cleofas. (2004). Bancos Estaduais: dos problema crônicos ao Proes. Brasília: Banco Central do Brasil.

SCHICK, A. (1993). “*Governments versus budget deficits*” in Weaver, K & Rockman, B. *Do Institutions Matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington D.C: The Brookings Institution.

SOLA, Lourdes. (1993). Estado, transformação econômica e democratização no Brasil. in Sola, L (org). Estado, mercado e democracia. São Paulo: Editora Paz e Terra.

SOLA, Lourdes, GARMAN, C & MARQUES, M. (2002). Banco Central, autoridade política e governabilidade democrática. in Sola, L, Kugelmas, E & Whitehead, L (orgs). Banco Central, autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado. Rio de Janeiro: Editora FGV.

THERÉT, B. (2003) As Instituições entre as Estruturas e as Ações. Revista Lua Nova, número 58, 2003.

VIEIRA SOBRINHO, José Dutra (1998). Matemática Financeira. São Paulo: Atlas.

WEAVER, K & ROCKMAN, B. (1993). *Do Institutions Matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington, D.C, The Brookings Institution.