

FINANÇAS PÚBLICAS E DEMOCRACIA
AJUSTE FISCAL NA DEMOCRACIA BRASILEIRA RECENTE

· PIBIC - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
NPP-FGV

Paulo José Chebat

Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getulio Vargas

SÃO PAULO – AGO/ 2004

Índice

Introdução	- 2 -
I - Referencial Teórico	- 4 -
II – Estudo do caso Rio de Janeiro	- 8 -
Acompanhamento Empírico.....	- 8 -
1- Histórico	- 8 -
2 – Situação Financeira do Estado do Rio de Janeiro-	18 -
III - Relações Financeiras e Fiscais entre a União e o Estado do Rio de Janeiro.....	- 26 -
Bibliografia:	- 28 -

Introdução

O projeto no qual este trabalho se insere é denominado "Finanças Públicas e Democracia", no Brasil. Tal projeto tem como objetivo entender as transformações nas finanças públicas que tem ocorrido na fase da redemocratização do Estado Nacional.

Em um primeiro momento - de setembro a novembro de 2003 - as atividades concentraram-se na participação da reunião de pesquisa com os componentes do grupo que integram o projeto maior referido acima. Semanalmente, no mesmo período, eram realizados seminários da bibliografia em questão com a participação de alguns dos colegas do grupo, no qual se discutiam os textos. O intuito de tais debates foi a seleção dos argumentos teóricos que seriam aproveitados no presente trabalho.

Posteriormente, iniciou-se o levantamento dos dados empíricos referentes às relações fiscais entre o Estado do Rio de Janeiro e o Governo Federal, por intermédio do portal <http://jbonline.terra.com.br>. A partir deste *site*, foi possível acessar as matérias jornalísticas do periódico fluminense Jornal do Brasil. Essa pesquisa foi realizada retroativa a novembro de 2002, com a intenção de cobrir inclusive o período de transição entre as administrações Benedita da Silva e Rosinha Garotinho.

No que se refere ao método de pesquisa empregado para a coleta das reportagens, utilizou-se o mecanismo de busca do *site*. Neste era possível procurar por uma palavra-chave, ou frase exata, em um intervalo de datas, conforme a vontade do usuário. De acordo com os objetivos da pesquisa, várias combinações de frases sobre os temas que se esperava encontrar no material jornalístico foram testadas, sendo a frase "Rosinha Reforma" a sentença com o maior número de ocorrências. Para seguir rigor metodológico, as reportagens que serviram como base para efetuar a redação da parte do trabalho que tratava do acompanhamento das relações fiscais entre o Rio de Janeiro e a União vieram da frase exata referida.

Como tal serviço de busca apresenta limitações, em várias ocasiões foi notória a perda de informação, em razão dos processos internos do mecanismo de pesquisa *on-line*. Este fato representou a principal dificuldade na pesquisa empírica, uma vez que em determinados fatos políticos perdia-se a seqüência de reportagens sobre o assunto que poderia, ou não, ser retomada em matérias posteriores. Em vários casos, mostrou-se necessária uma pesquisa

adicional em outras reportagens do mesmo jornal e também de outras fontes para o entendimento do fato em questão.

Uma vez que todas as matérias jornalísticas da pesquisa empírica provieram apenas de um jornal, Jornal do Brasil, poder-se-ia ter uma versão das relações fiscais entre o Estado e a União enviesada pela linha editorial do jornal. No entanto, a análise das contas públicas do Estado do Rio de Janeiro, a partir de documentos oficiais, principalmente de informações retiradas do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, tem a intenção de corrigir qualquer distorção cometida pelo posicionamento político do jornal.

O resultado deste relatório é composto por três etapas. Na primeira, ocorrerá a apresentação das mudanças nas relações financeiras e fiscais entre a União e os governos subnacionais no Brasil, a partir do período de redemocratização. Desta maneira é apresentada a história do federalismo e alguns de seus modelos teóricos. Logo após, é discutido o federalismo no Brasil e algumas de suas peculiaridades. No final do texto é apresentado o modelo federalista brasileiro desde o período da estabilização monetária até os dias de hoje.

A segunda etapa do trabalho trás o resultado do acompanhamento empírico sobre as relações fiscais entre o Estado do Rio de Janeiro e o Governo Federal, do periódico Jornal do Brasil, de novembro de 2002 a dezembro de 2003. Essa segunda etapa foi dividida por meses, sendo apresentada de forma cronológica.

Por último, é estruturada a relação do referencial teórico com os resultados empíricos apresentados. A análise tentará compreender a motivação dos resultados obtidos pelo governo de Rosinha Garotinho, em seu primeiro ano de mandato, nas relações do Estado do Rio de Janeiro com o Governo Federal, nas matérias financeiras e fiscais.

I - Referencial Teórico

A problemática básica do sistema federativo está em encontrar o modelo institucional adequado à resolução dos conflitos entre os níveis de governo, sem destruir a autonomia de cada ente e a tensão inerente aos pactos federativos. Para solucionar os conflitos entre os entes federativos, de maneira eficaz e democrática, é necessária a equidade na distribuição territorial de poder entre as esferas.

Assim, com intuito do estabelecimento de um Governo Nacional que pudesse coordenar a relação entre os diversos entes subnacionais, nos Estados Unidos, foi elaborada por meio da Convenção Federal, uma nova Constituição Federal. Tal instituição, inédita, foi defendida por uma série de ensaios publicados na imprensa de Nova York, denominados "O Federalista", obra conjunta de três autores, Madison, Hamilton e Jay.

A instituição do federalismo e seu sucesso nos EUA só se deu devido a dois pensamentos complementares, o hobbessiano e o madsoniano. O primeiro, afirmava que para vencer e suportar as ameaças de outros países, ou até dos próprios estados, era necessário uma união sólida, como o sistema federativo. O outro, preocupando-se com a limitação dos poderes, principalmente o federal, cria o mecanismo dos checks and balances, isto é, controle mútuo entre os Poderes (horizontalmente) e as instâncias de poder (verticalmente).

Um outro benefício da instituição do Federalismo nos Estados Unidos foi impossibilitar que facções chegassem ao poder. Tal fato se deu pela própria neutralização recíproca das diversas facções existentes, canalizando-as institucionalmente em um sistema de representação.

O modelo americano foi tomado como base para a implantação do sistema federativo brasileiro. Tal modelo é analisado perante duas óticas: uma privilegia a competição entre os entes da federação (Thomas Dye), a outra focaliza mais a cooperação e a parceria entre os mesmos (Elazar).

Thomas Dye dá mais ênfase à competição entre os entes federativos, afirmando que há uma melhora dos serviços públicos devido a esta grande competitividade. Ele valoriza os governos subnacionais, tendo uma visão bastante negativa da União, que deverá ter um grau de atuação mais baixo possível. Já Schwartz, enfatiza a importância dos mecanismos cooperativos. E Elazar propõe um modelo intermediário, onde é necessário um equilíbrio adequado entre cooperação e competição. O pluralismo tem um papel central nesta perspectiva, ele é visto por dois ângulos: o da defesa de um

autogoverno, valorizando as potencialidades criativas dos governos subnacionais; e o da função positiva da parceria, enfatizando conceitos como tolerância, compromisso, barganha e reconhecimento mútuo entre os entes federativos.(Abrucio & Costa, 1998)

No Brasil, o federalismo foi instituído por meio da Constituição Republicana de 1891, com objetivos distintos daqueles almejados pela Constituição Norte-Americana.

Relacionando-se o modelo americano com o federalismo implantado no Brasil, percebe-se que em um caso procurou-se criar uma instância centralizadora para manter juntos os estados autônomos e no outro, procurou-se distribuir poder para manter o estado centralizado que já existia.

O objetivo da instituição do federalismo no Brasil foi para garantir a manutenção da integridade territorial, “mantendo juntos” os Estados, após a independência, contrariando a proposta norte-americana de união dos Estados em torno de um objetivo comum.

Tal característica descentralizadora nos primórdios do federalismo brasileiro é fruto das políticas adotadas pelas elites paulistas, com objetivo de atender às necessidades do complexo de atividades estruturadas em torno da cafeicultura.(Kugelmas, 1986)

Além dessa, outra característica do federalismo no Brasil é sua assimetria. A autonomia dos estados depende de suas condições financeiras, militares e políticas. Tal assimetria nos permite identificar as origens dos diversos conflitos interestaduais existentes no país, devido às diferenças regionais, gerando uma grande competição entre os Estados e instituindo um modelo federalista não-cooperativo. (Abrucio & Costa, 1998)

A partir da constituição do federalismo brasileiro, alguns autores traçam uma linha histórica, onde perceberemos períodos de centralização do poder e outros de descentralização. Na época da política dos governadores (café com leite) era interessante para a elite brasileira descentralizar o poder; já na década de 30, com o governo de Getúlio Vargas, o Governo Federal é centralizado, até o fim do período militar, quando novamente iniciou-se a descentralização. Com intuito da manutenção do comando, o governo militar promove concessões a estados e municípios. Desta maneira, os governos estaduais recuperaram pouco a pouco a oportunidade de cobrança de impostos e também maior parcela do montante fiscal da nação.

Porém, tal mecanismo de centralização/ descentralização, metaforizado como sístole/ diástole, é combatido por Kugelmas & Sola. Segundo os autores, o problema analítico da utilização de conceitos polares de centralização e de descentralização é a perda de aspectos de continuidade do processo de evolução do regime federativo. A metáfora pode induzir à crença de uma anulação concreta dos mecanismos institucionais anteriores a cada movimento pendular, quando o que de fato ocorre é uma modificação do padrão de relacionamento entre as esferas, através de uma dinâmica de aperto/ afrouxamento de controles políticos e fiscais. No regime autoritário, por exemplo, não se chegou a destruir a estrutura federativa. Alguns autores argumentam que as elites políticas regionais não foram excluídas do pacto de dominação, permanecendo com boa parte das atribuições administrativas que possuíam no período anterior.

No período da redemocratização, o federalismo agora chamado de estadualista, mantinha-se no jogo competitivo, culminando em perdas para todos os entes. Desta maneira, alguns estados tiram proveito da União e são bastante competitivos entre si, estabelecendo um mecanismo predatório. Tal competição gerou uma série de conflitos entre os estados, origina-se a guerra fiscal, como ferramenta para compensar àqueles que se sentem prejudicados pelos estados que aproveitam da União. (Abrucio & Costa, 1998)

Já no governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciou-se a reconstrução institucional do federalismo. A partir do ano de posse deste governo, foram criadas condições favoráveis para tal reestruturação, permitindo uma melhor atuação do Governo Federal para mudar o pacto federativo.

Tais razões são: porque o presidente FHC foi capitalizado eleitoralmente pelo sucesso do Plano Real, pelas eleições casadas e pelo relativo enfraquecimento dos governadores no plano financeiro, que estavam fragilizados em virtude da crise dos bancos estaduais e da necessidade de encaminhar a negociação das suas respectivas dívidas estaduais.

A renegociação das dívidas subnacionais no governo FHC forçou os governos estaduais a assumirem uma série de compromissos, como nunca havia ocorrido antes. Assim, enfatiza-se o poder do Governo Nacional, criando condições políticas para o desenvolvimento de uma nova cultura de responsabilidade fiscal, independentemente de posições político-ideológicas dos políticos. Vale destacar que as prefeituras do Partido dos Trabalhadores foram as mais austeras em termos de controle dos gastos públicos, a despeito do ajuste fiscal ser inicialmente uma bandeira do governo tucano federal.

No entanto, para a obtenção de um desenvolvimento econômico e da governabilidade da nação é fundamental a existência da negociação e da *accountability* democrática. Algo que acontece no Brasil, mas mediante sérias falhas na clareza como as informações são apresentadas, sem um adequado controle político dos cidadãos. E, devido à necessidade de governar, o gestor, muitas vezes, atropela alguns processos democráticos.

Para o sucesso de uma reforma fiscal, além dos preceitos citados acima, é necessário que haja mecanismos políticos de formulação e implementação consistentes. Para tal noção de responsabilização política, é citado o incrementalismo, tal concepção reconhece que mudanças importantes se dão gradualmente e que cada medida tomada e/ ou aprovada influencia, em maior ou menor medida, o caminho posterior. (Loureiro & Abrucio, 2002)

Desta forma, poderemos afirmar que a “Era FHC” foi marcada por uma série de transformações na área intergovernamental como a renegociação das dívidas estaduais, a privatização dos bancos estaduais e a instituição de novas regras de endividamento público. Também o fortalecimento de instituições do executivo, que puderam coordenar melhores o funcionamento das finanças públicas além de combater o modelo federativo predatório anterior.

Entretanto, restaram alguns outros obstáculos sérios à sustentabilidade da política fiscal. Aspectos essenciais como a Reforma da Previdência e a Reforma Tributária, necessárias para a redução do déficit crescente e para a melhoria da qualidade da tributação, respectivamente. Além disso, ainda restou uma política desequilibrada de juros, responsável por parte considerável da elevação do estoque da dívida pública no país. Esses são, sem dúvidas, alguns dos desafios encontrados pelo presidente Lula ao assumir o governo no início de 2003 e que faz parte da sua agenda para os primeiros anos da gestão. A análise que se segue procura acompanhar as ações do novo governo no sentido romper tais obstáculos que configuram as relações políticas e financeiras no cenário brasileiro, mais especificamente as relações entre o governo Lula e a Governadora do Rio de Janeiro, Estado que se encontrava em situação financeira não sustentável.

II – Estudo do caso Rio de Janeiro

Nesta etapa do trabalho pretende-se demonstrar a parte empírica formulada basicamente a partir de reportagens jornalísticas e também de dados oficiais da União e do Estado do Rio de Janeiro. Também, vale ressaltar a escolha do Estado do Rio de Janeiro, para a execução deste trabalho, devido sua enorme importância na economia e na esfera política nacional.

Acompanhamento Empírico

1- Histórico

Transição: Governo FHC para Governo Lula

Já no período de transição os governadores de alguns Estados brasileiros iniciaram um movimento de pressão sobre o presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, com objetivo de rever os contratos de rolagem de suas dívidas. Os Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Espírito Santo, encontravam-se em uma situação financeira não sustentável, principalmente devido às obrigações com a folha de pessoal, maior no final do ano devido ao 13º salário.

Em dezembro de 2002, a governadora do rio de Janeiro, Benedita da Silva, deixa de honrar duas das parcelas da dívida do estado com a União.

Janeiro de 2003

O governo federal bloqueia R\$ 86 milhões das transferências do ICMS do estado do Rio de Janeiro. Em seguida, o STF concede liminar em favor da liberação da verba, alegando necessidade da sociedade (*perriculum in mora*). O governo federal manteve-se firme em relação à preservação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Ministro da Fazenda Palocci descarta a possibilidade de renegociação da dívida com os estados, alegando que tal renegociação seria ruim para as contas públicas e também que essa crise em determinados Estados era devido a um desequilíbrio nas receitas e despesas correntes.

O Estado do Rio de Janeiro inicia a negociar com o Governo Federal, que buscava apoio dos governadores para a aprovação das

reformas, com objetivo de sanar seus problemas financeiros no curto prazo.

Fevereiro

Foi enfatizada a necessidade da reforma do Estado do RJ e a necessidade de articulação da Governadora com os partidos.

Nos dias 21 e 22 de fevereiro, o governo federal representado pelo presidente da república e pelos ministros da previdência e da fazenda reuniu-se, pela primeira vez, para discutir com os 27 governadores estaduais as propostas das reformas. O governo o governo federal busca apoio de todos os governadores e pressiona a mobilização das bancadas estaduais no congresso. Diferentemente do Governo FHC que entregou as propostas prontas no Congresso, o governo Lula busca opiniões dos diferentes setores da sociedade e principalmente dos governadores estaduais.

A Governadora do Estado do Rio de Janeiro saiu otimista da reunião com os governadores na granja do Torto, com esperanças de uma proposta para a reforma tributária que atenda as necessidades do Estado. Ela defendeu que as tarifas sejam cobradas no destino ou na origem e não um pouco em cada lugar e utilizou o exemplo do petróleo que é taxado no destino quando os demais produtos são taxados na produção

Março

A governadora Rosinha Matheus não tem recursos para pagar o décimo terceiro salário e lamenta que o governo federal não tenha ajudado a resolver esse atraso. Rosinha sustentou que, para equacionar de vez as finanças dos Estados, será preciso negociar novo Pacto Federativo, "o ponto número 1" para a reforma tributária. Ela critica a União por criar contribuições sem dar nada aos Estados, que ganham atribuições sem repasse de receitas. Cita o exemplo do narcotráfico, problema federal que consome 70% dos recursos da segurança do Rio. Estima também que o Estado perde R\$ 1 bilhão por ano com a taxaçoão dos royalties de petróleo no destino, e não na origem.

Abril

Servidores Públicos de todo o país protestam contra a reforma da previdência. No Rio, a manifestação fica ainda mais intensa porque uma ordem judicial mandou que a governadora Rosinha Matheus pagasse, até 09/04, o 13º salário, mas ela não possuía recursos.

Maio

Os 29 deputados e três senadores do PSB se reuniram ontem (07/05) para ouvir a opinião dos governadores do partido sobre as reformas tributária e da Previdência, encaminhadas pelo governo ao Congresso. Decidiram discutir internamente as propostas e levar sugestões ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Só depois de negociar com o governo, o PSB decidirá se apresenta ou não emendas para modificar pontos dos projetos. Nesse caso, as emendas serão sempre da bancada, e não individuais.

Houve resistências na bancada especialmente à taxaço de inativos e à possível inclusão da cobrança do novo ICMS - que a reforma propõe unificar - na origem ou no destino dos produtos. Mesmo a governadora do Rio, Rosinha Matheus, a única a discordar da cobrança de inativos, admitiu que vai apoiar a decisão da maioria do partido.

Na Câmara, uma nova bancada ganhou força, a bancada da energia, onde Parlamentares de vários Estados se articularam para apresentar um projeto de emenda constitucional para tentar corrigir o que, para muitos, é uma distorção da Constituição de 1988. A lei máxima do país fixou a cobrança do ICMS, o principal imposto estadual, na origem das mercadorias, mas criou uma exceção para petróleo e energia, que são tributados no destino.

O Estado mais prejudicado pela cobrança de ICMS no destino é o Rio, o maior produtor de petróleo. A arrecadação local poderia crescer em algo próximo a R\$ 1 bilhão por ano, se o imposto passar para a origem, segundo o secretário de Energia do Rio, Wagner Vícter. A bancada fluminense tem 46 deputados, e nem todos assinaram a proposta ainda.

No dia 19/05, a Assembléia Legislativa do Rio decidiu encampar a briga da governadora do Rio, Rosinha Matheus, por uma compensação. A proposta da Governadora de taxar em 18% o petróleo bruto, no ato da extração pode ser votada em caráter de urgência urgentíssima, já na próxima semana. A indústria petrolífera em coro reclamou da carga fiscal brasileira, considerada alta diante do risco.

Junho

A assembléia Legislativa do Rio de Janeiro aprovou em plenário, por unanimidade, a mensagem da governadora do Estado, Rosinha Garotinho, que, na prática, modifica a Lei 2.657/1996. Isso quer dizer que as operações de extração de óleo da Bacia de Campos (RJ), responsável por 85% da produção do país, passarão a recolher Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A expectativa é de que o Estado obtenha uma arrecadação de cerca de R\$ 1 bilhão por ano com a nova taxaço. O objetivo da proposta, que gerou muita polêmica entre as empresas do setor, é compensar o Rio pela perda de arrecadação de ICMS nas operações interestaduais de

venda de petróleo. Tal decisão do estado do rio de Janeiro prejudicou principalmente a Petrobrás e a Shell, que possuem projetos prontos para operação na região.

Desta maneira a Governadora do Rio inicia uma batalha judicial com o Governo Federal. A Governadora, ao sancionar a lei, fez uma opção entre perder o apoio político e econômico do governo federal em favor da viabilidade administrativa do Estado do Rio. Apesar disso, ela encara a batalha nos tribunais como o primeiro tempo de uma peleja que alcançará seu auge nos plenários da Câmara e do Senado, nas votações da reforma tributária previstas para o segundo semestre.

Para a batalha de Brasília, Rosinha começou articular, na arregimentação não só de um batalhão de governadores cujos Estados serão prejudicados pelo texto do Projeto de Emenda Constitucional 41/03 - que pretende reformar a estrutura tributária do país -, como também de legiões de deputados e senadores de todas as unidades federativas. O objetivo é contar com as presenças de governadores do Espírito Santo e de Estados como Rio Grande do Norte, Sergipe, Alagoas e Bahia, que produzem petróleo, e Minas Gerais e Paraná, geradores de energia elétrica. No entanto, Rosinha não estava recebendo o apoio da maioria dos Governadores desses Estados.

Os deputados estaduais do Rio de Janeiro apresentaram propostas no Congresso Nacional para que o ICMS do petróleo seja cobrado na origem. Eles defendem também a repartição, com Estados e municípios, de 40% dos recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), a constitucionalização da Lei Kandir e a permissão para que os governos estaduais possam legislar em até 25% das alíquotas de ICMS definidas pelo Senado.

A governadora participou de reunião, no Palácio Guanabara, com representantes de quatro Estados produtores de petróleo, gás e energia elétrica. No encontro, ela deu o primeiro passo na articulação para modificar o texto da reforma tributária em favor desses Estados. Além dos governadores Wilma Dias (PSB) e João Alves (PFL), respectivamente do Rio Grande do Norte e Sergipe, compareceram os secretários estaduais de Fazenda de Minas Gerais e Alagoas.

Rosinha sanciona a Taxação do petróleo na Bacia de Campos em 18%. Tal decisão foi motivada por um acordo firmado com o Instituto Brasileiro do Petróleo, que reúne as operadoras privadas do setor. Rosinha anunciou que a taxa poderá entrar em vigor a qualquer momento, desde que se esgotem tanto os entendimentos mantidos com a Petrobrás como também as negociações parlamentares para modificar o texto da proposta de reforma tributária do governo federal (a Proposta de Emenda Constitucional 41). O apoio do IBP representa uma adesão ao esforço do governo fluminense pela isonomia da tributação do petróleo com os demais produtos. Pela PEC 41, que mantém as regras atuais da tributação do ICMS, o petróleo, a

energia elétrica e o gás natural continuarão a ser tributados no destino, ao contrário dos demais produtos.

A Governadora tenta reunir todos os esforços possíveis para poder negociar na Reforma Tributária.

Julho

A Governadora do Rio de Janeiro se reuniu com o presidente da república para discutir sobre a reforma tributária e a questão do petróleo. No encontro, Rosinha mostrou um estudo do Instituto Brasileiro do Petróleo (IBP) que informa que a reforma tributária - que prega a tributação do petróleo no mercado de consumo - pode prejudicar a indústria fluminense.

Agosto

Virgílio Guimarães, relator da proposta de emenda constitucional, está negociando novas modificações no parecer com o objetivo de quebrar resistências atendendo, ao menos parcialmente, pleitos de bancadas ou segmentos institucionais influentes.

Ele já decidiu que a tributação de petróleo e energia - únicos setores com distribuição diferenciada da arrecadação do ICMS interestadual - não será mais discriminada pela Constituição. O texto que o relator está preparando vai prever que, ao fim do período de transição, uma lei definirá se a arrecadação do ICMS irá toda para os Estados consumidores ou parte ficará com os produtores.

Até que haja essa definição, a receita da tributação de petróleo e da energia fica toda com o Estado de destino, como ocorre hoje. Se após a transição ficar decidida a manutenção de um sistema misto, com parte da receita na origem, esta regra valerá também para petróleo e energia, o que contemplará a isonomia requerida principalmente pela governadora do Rio, Rosinha Matheus.

Visando uma garantia de mais tempo para que os governos fluminense e federal negociem pontos de interesse dos Estados na reforma tributária, o governo do Rio de Janeiro adiou por 120 dias a cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços nas operações de extração de petróleo na Bacia de Campos (RJ), que começaria a vigorar no dia 14 de agosto.

Além da unificação da cobrança do ICMS na origem ou no destino, a governadora do Rio, Rosinha Matheus, pleiteou a participação dos Estados na arrecadação das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) - já aceita pelo governo

federal - e Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

O governo do Estado do Rio apresentou ao relator da reforma tributária, deputado Virgílio Guimarães (PT-MG), proposta para reduzir as perdas que o Estado teria durante o período de transição (dez anos) para a nova tributação brasileira. Rosinha Matheus sugeriu ao relator que o excedente dos royalties de petróleo passem a ser partilhados só entre Estados e municípios, e não mais por Estados, municípios e a União, já a partir de 2004.

O ex-Governador do Estado do Rio de Janeiro deixou seu partido, o PSB, e foi para o PMDB, levando com ele a mulher, Rosinha Matheus, governadora do Rio, o vice-governador, Luiz Paulo Conde e aproximadamente 12 deputados federais.

Aprovada pela comissão especial, a reforma tributária entra na etapa mais decisiva. Dezenove governadores referendaram o ultimato ao Planalto, e condicionaram o voto das bancadas no Congresso ao atendimento de quatro exigências. O ponto de partida será o conjunto de reivindicações dos governadores: edição de uma medida provisória fixando a divisão de 25% da arrecadação da Cide (o imposto dos combustíveis) antes do primeiro turno de votação da reforma em plenário; maior clareza na regra que criará o fundo de compensação de exportações com a indicação da fonte de recursos adotada na composição e manutenção das receitas do Pasep nos cofres estaduais e municipais. Os governadores também insistem em receber mais uma parte dos recursos da CPMF.

Setembro

O impasse entre o Planalto e os governadores dificulta as negociações. Os administradores estaduais reuniram-se no dia 1º mais uma vez com os líderes dos partidos na Câmara. A pauta não avançou: fundo de compensação para os Estados exportadores, repartição da Cide (imposto dos combustíveis) e da CPMF (imposto do cheque) e não cobrança do Pasep de Estados e municípios.

No último minuto, o Planalto foi obrigado a incluir novas reivindicações dos governadores na emenda da reforma tributária para que ela fosse votada.

O governo também precisou negociar no varejo. Para vencer as resistências da governadora do Rio, Rosinha Garotinho, o Planalto garantiu a antecipação de R\$ 600 milhões dos royalties do petróleo para garantir o pagamento do 13º salário atrasado dos servidores. Agradecida, Rosinha ligou para os deputados da bancada pedindo voto favorável à proposta.

Além do Fundo de Compensação e do Fundo de Desenvolvimento, o Planalto aceitou partilhar a Cide com Estados e

municípios e definir os critérios em lei posterior (medida provisória ou projeto de urgência constitucional), fixou a alíquota máxima do ICMS em 25%, transição origem-destino em 11 anos e a prorrogação da CPMF, provisória até 2007.

A promessa que o ex-candidato à Presidência da República Anthony Garotinho fez de apoiar o governo, ao assinar a ficha de filiação do PMDB, foi cumprida na votação unânime da bancada peemedebista do Rio, na Câmara, à reforma tributária. A Governadora do Rio de Janeiro agradeceu a todos os deputados peemedebista, que se mantiveram unidos na votação da reforma tributária.

O Rio de Janeiro ganhou a curto, médio e longo prazo, com a aprovação, em primeiro turno, da reforma tributária na Câmara. Neste primeiro momento, as negociações paralelas com o Planalto resultaram na antecipação do pagamento de R\$ 600 milhões em royalties do petróleo, garantindo o acerto do 13º salário do funcionalismo. Em longo prazo, ganhará com a transição da cobrança do ICMS para o destino dos produtos e a inclusão do Noroeste do Estado no Fundo de Desenvolvimento Regional.

No entanto, a principal reivindicação da governadora Rosinha Garotinho (PMDB), está na dependência do julgamento do Senado. Ela quer que os royalties pagos sobre o excedente da produção de petróleo permaneçam nos cofres estaduais enquanto a transição origem-destino (prevista para durar 11 anos) não for concluída.

O presidente do PMDB fluminense, Moreira Franco, comemorou as primeiras conquistas dos partido após a filiação da governadora. Acredita que a liberação dos R\$ 600 milhões para pagamento do 13º salário vai tirar o Estado do sufoco e abrir espaço para a retomada de investimentos.

O apoio do PMDB à reforma rendeu frutos ao governo do Rio. No dia 17, a governadora Rosinha Matheus teve um encontro com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o ministro da Casa Civil, José Dirceu, e o secretário-executivo do Ministério da Fazenda, Bernard Appy. O presidente garantiu que até o dia 29 tomará uma decisão sobre a ajuda financeira ao Estado.

O plenário da Câmara aprovou em segundo turno, na noite do dia 24, por 346 votos a 92, o texto principal da reforma tributária. Os deputados rejeitaram ainda por 330 votos a 84 o destaque do PFL que pretendia derrubar a cobrança de IPVA para aeronaves e embarcações. Até o fim da noite, restava apenas um destaque, também do PFL, que derrubava a cobrança da CPMF.

O governo comemorou o resultado, e contou ainda com uma ajuda do presidente da Câmara, João Paulo Cunha (PT-SP), na apreciação dos destaques apresentados pelo PFL. João Paulo indeferiu a principal proposta de mudança apresentada pelos pefelistas: a derrubada da transição de 11 anos para a cobrança do ICMS no destino. Segundo ele, caso o destaque fosse votado, apresentaria reflexos em outros pontos do relatório que não estavam em análise.

A governadora do Rio, Rosinha Matheus, também foi a Brasília tentar alterar o ponto da reforma na qual fica determinado que até 4% do ICMS arrecadado com a produção de energia e petróleo ficam com a origem dos produtos. Rosinha defendia que fosse fixado o teto em 4%, para impedir a possibilidade de definição de uma alíquota menor.

Os líderes da base consideraram justa a reivindicação da governadora fluminense, mas alegaram que não havia recurso regimental para a alteração, já que no segundo turno não é possível a apresentado de destaque que altere o texto votado em primeiro turno. Como não obteve êxito, a governadora promete continuar a batalha no Senado.

Os 27 governadores reunidos na Granja do Torto, com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva pela quinta vez, não conseguiram chegar a um consenso sobre a reforma tributária. O encontro acirrou a disputa entre os Estados pobres (o chamado G20) e os Estados ricos (G7). Também sobraram acusações quanto à concessão de benefícios fiscais para evitar a fuga de empresas.

A proposta de reforma tributária aprovada pela Câmara permite que os benefícios fiscais concedidos até 30 de setembro vigorem por onze anos.

Quem se beneficiou com o prazo maior para a concessão de benefícios fiscais foi a governadora do Rio, Rosinha Matheus (PMDB). Não vê nenhum problema na atitude e também não encontrou razões para ser criticada pelos demais governadores. Topa suspender os incentivos concedidos, desde que todos os demais, inclusive os da Zona Franca de Manaus, que a proposta prorroga até 2023, sejam cancelados.

Outubro

A governadora do Rio, Rosinha Garotinho, desistiu de esperar o consenso dos governadores e resolveu batalhar sozinha pelo Estado. Na manhã do dia 1, foi aos gabinetes dos senadores Ney Suassuna (PMDB-PB), Marcelo Crivella (PL-RJ), Sérgio Cabral Filho (PMDB-RJ) e do líder do PMDB no Senado, Renan Calheiros (AL), pedir apoio ao texto aprovado na Câmara. Ela é contra a derrubada da transição na cobrança do ICMS no destino dos produtos, bem como a retomada da emenda original encaminhada pelo Planalto no final de abril.

Rosinha também discorda da pressão dos demais administradores estaduais para a exclusão da região Noroeste do Rio do Fundo de Desenvolvimento Regional. Segundo ela, se o Espírito Santo inteiro e o Norte de Minas podem fazer parte do Fundo, não existem razões para que a região mais pobre do Rio fique de fora.

Quer que o Senado corrija a redação da emenda tributária aprovada na Câmara, na qual fica determinado que, após a transição de 11 anos para a cobrança do ICMS no destino, 4% da alíquota

interestadual do petróleo e energia permanecem na origem dos produtos.

Reunidos no plenário do Senado no dia 13, 16 governadores rejeitaram modificações na reforma tributária e cobraram dos senadores o cumprimento de acordo selado na Câmara. Preocupados com a eventual perda de receitas, os chefes estaduais endureceram o discurso contra a criação de um fundo com os recursos da Cide para investimentos em infra-estrutura e defenderam o adiamento da simplificação do ICMS.

A governadora do Rio de Janeiro, Rosinha Garotinho (PMDB), abriu nova ofensiva para tentar destravar a liberação de R\$ 400 milhões dos cofres da União para o Estado. Autorizado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva há semanas, o repasse ainda enfrenta resistências na área econômica, que impõe algumas condições para o depósito dos recursos. Apesar do desencontro, Rosinha se diz convencida de que a distensão nas relações com o Palácio do Planalto não é mero jogo de cena. A governadora passou dois dias em Brasília, onde discutiu a reforma tributária e articulou a inclusão de projetos de interesse do Rio no Orçamento da União de 2004 e no Plano Plurianual de Investimentos.

Novembro

O Governo Federal encontrou uma saída para o impasse dos subtetos na reforma da previdência no Senado. Passou a valer o texto da Câmara que prevê um subteto para cada poder. Estados com Santa Catarina e Rio Grande do Sul, nos quais o salário do governador é baixo, chegaram a uma saída que permite que as Assembléias Legislativas elaborem uma lei que determine o subteto do Executivo entre o salário do governador e o teto do Judiciário. Nessa negociação, impede-se que o texto sofra alterações profundas que o levaria novamente a Câmara, impossibilitando a promulgação da reforma da previdência até o final do ano. Haverá uma PEC paralela com as alterações que foram negociadas após o texto da Câmara, que deve ser aprovada no meio do próximo ano, dentre as disposições dessa, a possibilidade das Assembléias fixarem o teto do Executivo, como no exemplo gaúcho.

Dezembro

No dia 12, foi aprovada a reforma da previdência no Senado, apesar de votação apertada. Apesar das mudanças feitas pelos deputados, os senadores não alteraram o texto aprovado na Câmara, mantendo o esqueleto da proposta enviada pelo Executivo federal. Um dos principais pontos da reforma é a instituição da cobrança da

contribuição de inativos e pensionistas, que garantirá ao governo uma arrecadação extra de R\$ 1 bilhão anualmente. A emenda também cria um teto para os salários e as aposentadorias do Governo Federal. Para os trabalhadores da iniciativa privada, que se aposentam pelo INSS, a reforma eleva o atual teto de benefícios de R\$ 1.869,34 para R\$ 2.400.

Em meados de dezembro, finalmente, aprovou-se a reforma tributária no plenário do Senado, em segundo turno, que foi promulgada, junto com a reforma previdenciária, no Congresso no dia 19. O acordo realizado facilitou a vida do Governo Federal, uma vez que a reforma foi dividida em três etapas, sendo que só a primeira seria aprovada e promulgada imediatamente. Nessa primeira parte ficaram medidas de interesse direto para os caixas de União, Estados e municípios. A União obteve a prorrogação da CPMF com alíquota de 0,38% e da DRU de 20% até 2007. Estados e municípios ganham a participação em 25% da arrecadação da Cide, algo em torno de R\$ 2 bilhões, e um fundo para compensar as perdas com o fim da cobrança de ICMS sobre as exportações, que terá R\$ 6,5 bilhões, além de um seguro de R\$ 2 bilhões. A primeira etapa também assegura a extensão dos benefícios concedidos pela Zona Franca de Manaus de 2013 para 2023, e dos incentivos da lei de informática de 2009 para 2019. Para o empresariado, há a redução do IPI sobre máquinas e equipamentos e a da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamentos. No entanto, as propostas mais importantes da reforma como o fim dos incentivos fiscais e a unificação da legislação do ICMS terão de ser novamente discutidas pela Câmara em 2004.

No mesmo dia da aprovação da reforma tributária, o Senado concluiu a votação da Emenda Constitucional 77, conhecida por "PEC paralela", que alterará vários pontos da reforma previdenciária negociados com entidades dos servidores. Dentre as alterações destacam-se a paridade entre os servidores e inativos que já ingressaram no funcionalismo público, desde que cumpridos alguns requisitos. Para sua promulgação, a PEC paralela deve passar pela Câmara, provavelmente, em uma convocação extraordinária durante o período de férias dos deputados. O próprio Ministro da Previdência, Ricardo Berzoini admite a perda de arrecadação fiscal com a alteração, mas defende a consolidação do acordo com os servidores com a aprovação da PEC paralela.

2 – Situação Financeira do Estado do Rio de Janeiro

2.1 -Transição da Administração Benedita da Silva e Rosinha Garotinho

O Estado do Rio de Janeiro, como outros Estados brasileiros, enfrenta problemas críticos com o Governo Federal no âmbito das relações fiscais.

A transição do Governo de Benedita da Silva para de Rosinha Garotinho foi marcado por relevante desequilíbrio nas contas públicas do Estado.

O Governo de Rosinha Garotinho iniciou-se já com graves problemas financeiros, principalmente, devido ao fato supracitado e também pelos descumprimentos de determinações constitucionais quanto à destinação de recursos na área de saúde e educação da gestão – Benedita da Silva e Anthony William Garotinho. Desta maneira, a questão do desequilíbrio das contas do estado do Rio de Janeiro apresentou-se em situação ainda mais crítica, enfatizando-se os seguintes problemas para o agravamento do déficit público fluminense e das relações políticas no Estado:

- herança do 13º salário não pago que veio a representar uma despesa extra para o exercício financeiro de 2003;
- desestabilização do calendário de pagamentos do Estado;
- adoção de medidas judiciais visando à sustação de pagamentos devidos à União, levando ao descumprimento do compromisso assumido no contrato de renegociação da dívida celebrado em 1999;
- realização de operação de crédito emergencial junto ao Município do Rio de Janeiro;
- greve do setor de educação, que se prolongou aproximadamente por 3 meses;

- prejuízo na adoção de medidas mais abrangentes para a manutenção da ordem pública em razão das violentas ofensivas da criminalidade, fazendo o Governo solicitar auxílio financeiro junto à União.

O resultado da execução orçamentária demonstra um déficit orçamentário de R\$ 2,1 bilhões, e um déficit financeiro de R\$ 2 bilhões. Esses números indicam, em suma, que o Governo Estadual, em 2002, assumiu compromissos da ordem de R\$ 2 bilhões sem lastro financeiro correspondente, procedimento que se encontra em total dissonância com o princípio da responsabilidade da gestão fiscal (art. 1º, §1º, da LRF).

O limite para os gastos de pessoal do Poder Executivo previsto no artigo 71 da Lei Complementar nº 101/2000, foi desrespeitado no exercício de 2002, tendo em vista que foi apurado um percentual de 41,75%, enquanto o limite para o exercício seria de 38,65%.

GASTOS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO - AJUSTADO

DESCRIÇÃO	Em R\$ mil	LIMITE Em %	
		LEGAL	ATINGIDO
Despesa Líquida com Pessoal	5.805.501		
ACRÉSCIMO: 13º salário não empenhado	613.505		
SUBTOTAL (Base para o art. 20 da LRF)	6.419.006	49,000	42,509
DEDUÇÃO: Fixação ou alteração de remuneração ou subsídio por lei específica e revisão geral anual (inc. X, art. 37 da CF)	114.678		
TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA (Base para o art. 71 da LRF)	6.304.328	38,650	41,750

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

2.2 Administração Rosinha Garotinho: condução das contas públicas

Assim o ano de 2003 foi, para o Estado do Rio de Janeiro, o pior desses últimos anos: o PIB nacional recuou 0,2%, resultado que só não foi mais desastroso face ao desempenho das exportações (+ 21%) e da agricultura (+ 5%), um e outro setor que tem pouca influência direta sobre a economia do Estado do Rio de Janeiro (o PIB do Estado caiu - 1,4%)¹.

O reflexo do quadro econômico nacional em 2003 sobre as finanças estaduais também é evidente. Como se verificou no exame detalhado das contas, ocorreu queda (em termos reais) da arrecadação de 2,7%, não obstante a realização de operações financeiras de natureza excepcional que contribuíram com R\$ 1.653 milhões aos cofres estaduais, nelas incluídas o aporte de R\$ 993 milhões relativo às receitas adicionais para o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (adicional sobre o ICMS e outras), a cessão de créditos de Royalties ao RIOPREVIDÊNCIA - R\$ 258 milhões e a permuta de Certificados Financeiros do Tesouro daquela mesma autarquia - R\$ 402 milhões. Ressalte-se, inclusive, como se verá adiante, que o 13º salário de 2003 dos servidores foi pago através de operação financeira liquidada em 05/01/2004, não registrada nos assentamentos contábeis de 2003.

Resultados 2003 - Gestão Rosinha Garotinho

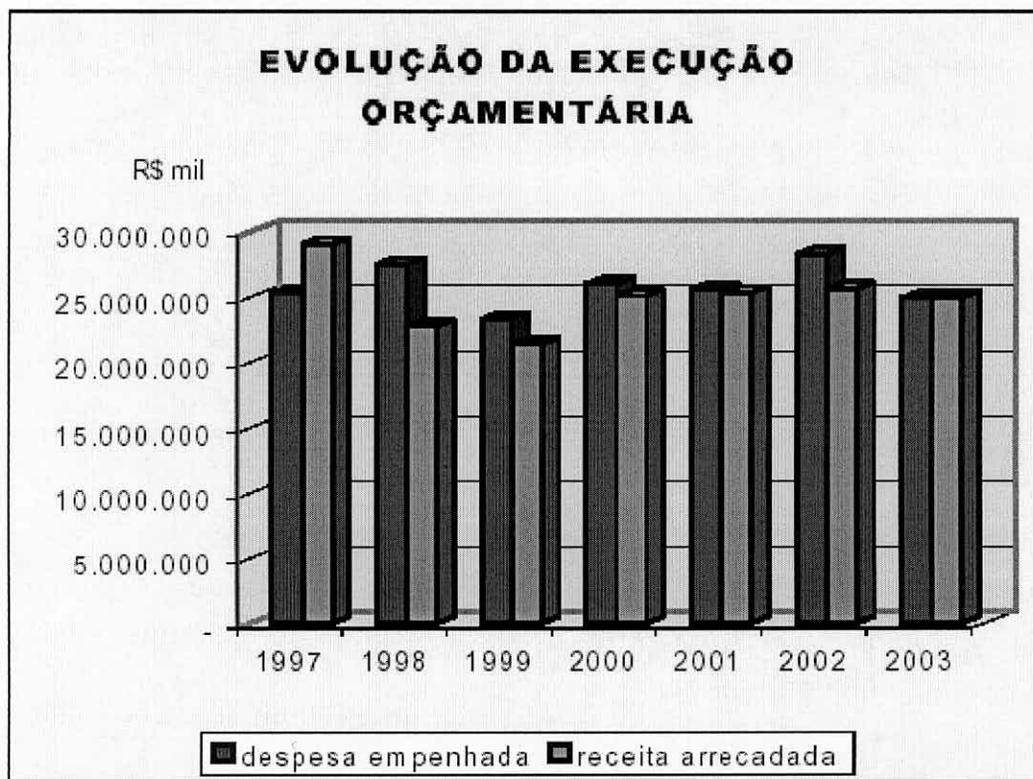
		Valores em R\$		
Exercício de 2003		Corrente	Capital	Total
Receita Arrecadada	[a]	24.227.294.259,28	205.881.279,47	24.433.175.538,75
Despesa Empenhada	[b]	23.975.328.977,24	1.338.949.248,41	25.314.278.225,65
Despesa Paga	[c]	22.058.137.342,89	970.912.192,14	23.029.049.535,03
Despesa Liquidada	[d]	23.755.926.091,95	1.143.858.676,97	24.899.784.768,92
Resultado Orçamentário - despesas empenhadas	[a-b]	251.965.282,04	-1.133.067.968,94	-881.102.686,90
Resultado Orçamentário - despesas liquidadas	[a-d]	471.368.167,33	-937.977.397,50	-466.609.230,17
Restos a Pagar	[b-c]	1.917.191.634,35	368.037.056,27	2.285.228.690,62

Fonte: Demonstrativos da Execução Orçamentária da Receita e Despesa

Nota: Foi considerado, na receita corrente arrecadada, o valor de R\$ 2.087,30, relativo à dedução da receita orçamentária - ISS (receita total - R\$ 24.227.296.346,58 - R\$ 2.087,30 = R\$ 24.227.294.259,28)

¹ IBGE/FGV

Vale-se destacar que nas despesas empenhadas estão inseridas despesas que não foram honradas em 2002, principalmente o 13º salário dos servidores públicos, influencia de maneira negativa nos resultados do ano. Porém, mesmo com esse viés nos resultados verifica-se, gráfico abaixo, um equilíbrio melhor entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas devido também à redução das despesas empenhadas.



Fonte: TCE - RJ

Um outro fato que contribui para a situação crítica das contas fluminenses é o fato da arrecadação do ICMS, principal fonte de arrecadação, decrescer devido à conjuntura vigente no ano de 2002, marcado pela incerteza nos âmbitos macroeconômico e político e também pela manutenção das taxas de juros em níveis bastante elevados.

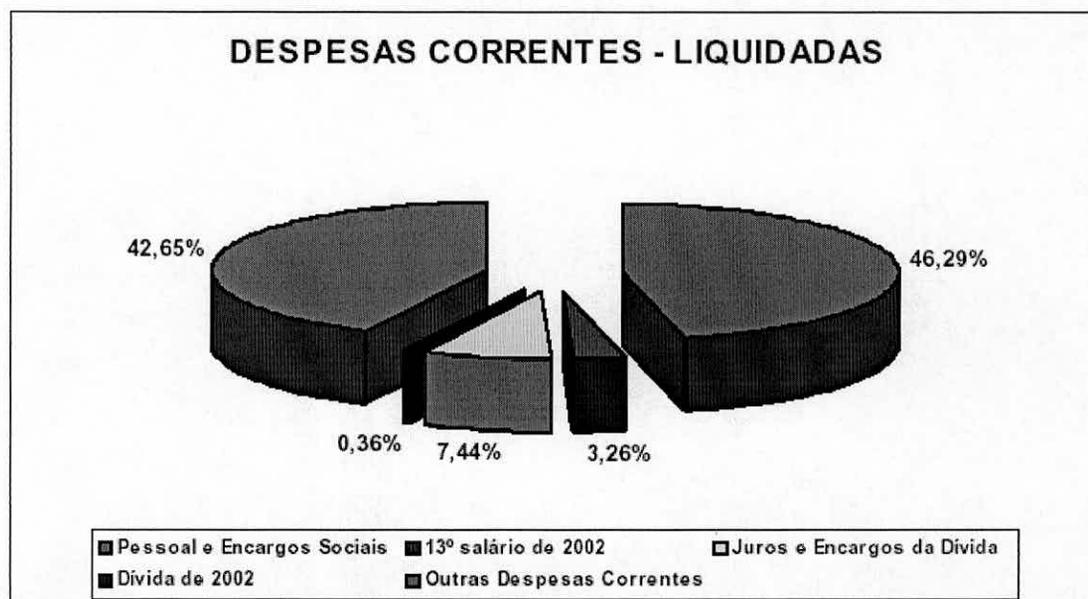
Por fim vale lembrar que o déficit na arrecadação total de 2003, num montante de 3.193 milhões, teria sido ainda maior, piorando ainda mais as contas do Estado, não fosse o impacto positivo de receitas excepcionais, tais como:

- Receitas do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECP);
- Cessão de créditos de *Royalties* RIOPREVIDÊNCIA;

- Permuta de Certificados Financeiros do tesouro (CFT) -
RIOPREVIDÊNCIA.



Fonte: TCE-RJ



Fonte: TCE-RJ

DESPESAS DE PESSOAL (consolidado)	DESPESA EMPENHADA	DESPESA EMPENHADA
	Jan a Dez 2003	Jan a Dez 2003
(A) Despesa com Pessoal – 2003		11.066.897
Pessoal Ativo Total	7.216.979	
(-) Gastos com 13º salário – 2002	(386.596)	
= Gastos com Pessoal Ativo – 2003		6.830.383
Pessoal Inativo	4.533.835	
(+) Pessoal Inativo – Previ-Banerj	90.928	
= Pessoal Inativo Total	4.624.763	
(-) Gastos com 13º salário – 2002	(388.249)	
= Gastos com Pessoal Inativo – 2003		4.236.514
(B) Despesas não Computadas (art. 19 § 1º da LRF)		(1.639.838)
(-) Indenizações por Demissão e Incentivo à Demissão Voluntária	(7)	
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	(130.568)	
(-) Inativos com recursos vinculados	(1.509.263)	
(C) INCLUSÃO - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (art.18, §1º)		39.472
TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL (D) = (A) – (B) + (C)		9.466.531
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA		19.168.781
% CORRESPONDENTE		49,39%
LIMITE CONFORME ART. 71 da LRF (limite para 2002 x 1,10)	10.169.038	53,05%
LIMITE PRUDENCIAL – CONSOLIDADO	10.926.205	57,00%
LIMITE LEGAL – CONSOLIDADO	11.501.268	60,00%

Nota: Custo Total de Pessoal = R\$ 7.216.979 mil + R\$ 4.533.835 mil + R\$ 39.472 mil = R\$ 11.790.286 mil + R\$ 90.928 = R\$ 11.881.214 mil

Fonte: TCE – RJ

Por meio da tabela acima se pode concluir que o estado do rio de Janeiro cumpriu os limites de gasto com pessoal da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.

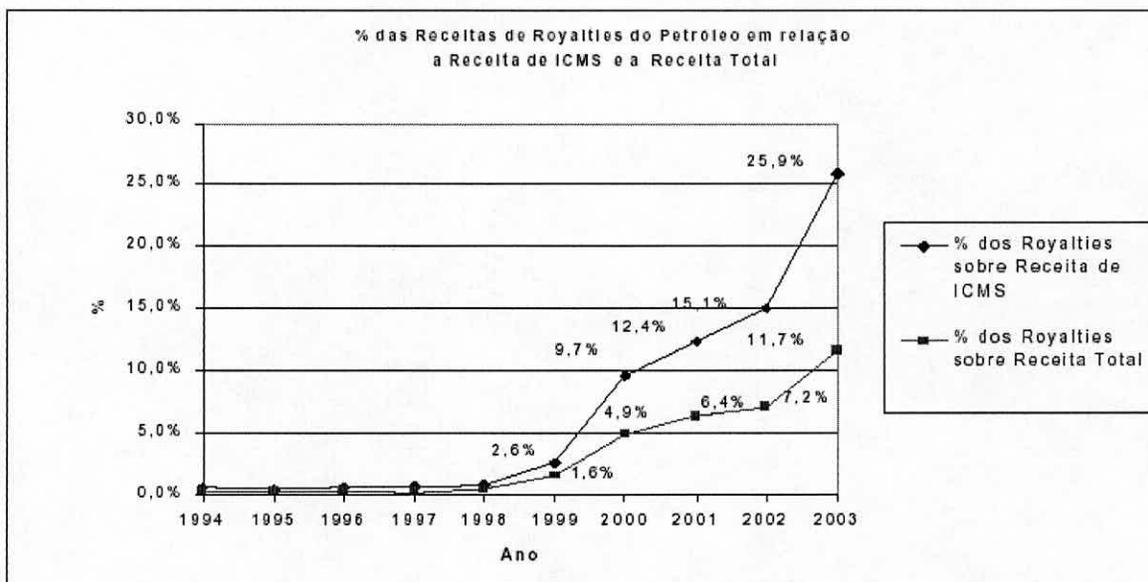
Em 2003. o Governo do estado do Rio de Janeiro conseguiu reduzir o limite do endividamento num percentual bastante elevado: o endividamento foi reduzido 203,3% da Receita Corrente Líquida face a um limite admissível para esse período de 220,65%.

TRAJETÓRIA DE AJUSTE DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA EM CADA EXERCÍCIO FINANCEIRO												
Exercício Financeiro	2001			2002			2003			2004		
	3º Quadrimestre			Quadrimestre			Quadrimestre			Quadrimestre		
	DCL	Excedente	Redutor	1º	2º	3º	1º	2º	3º	1º	2º	3º
% da DCL sobre a FCL	223,83	23,83	1,59	216,14	223,36	234,76	212,64	202,85	203,23			
% do Limite de Endividamento	200,00			222,24			220,65			219,06		

Fonte: TCE - RJ

2.1.1 A importância dos *Royalties* nas contas do estado do Rio de Janeiro

Os *Royalties* de petróleo² representaram em 2003 aporte de R\$ 2,9 bilhões, equivalente a 25,9 % da receita de ICMS.



Fonte: TCE - RJ

Os recursos provenientes dos *Royalties* têm sido empregados em importantes e bem concebidas operações de natureza financeira, todas com reflexos positivos nas finanças estaduais.

Tais resultados são:

1. Renegociação da dívida do Estado com a União, através da cessão de *Royalties* a receber entre 1999 e 2021, no valor total de R\$ 10,8

² Abrange *Royalties*, participações especiais e *Royalties* excedentes.

bilhões (moeda de outubro de 1999) e valor atual também em 10/99 de R\$ 5,8 bilhões.

2. Capitalização do Rioprevidência com R\$ 8,3 bilhões (R\$ 3,7 bilhões a valores de 29/10/99).

3. Pagamentos à União de R\$ 1,3 bilhão em 2003, restando um saldo líquido de R\$ 1,5 bilhão e R\$ 1,2 bilhão em CFT's no Rioprevidência.

4. Durante o exercício de 2003 o Estado realizou 3 operações financeira utilizando *Royalties* de petróleo:

a) cessão de R\$ 300 milhões de créditos futuros ao Tribunal de Justiça e à Prefeitura do Rio de Janeiro, com resultado líquido de R\$ 258 milhões;

b) permuta de CFT's com antecipação de vencimentos, gerando recursos ao Rioprevidência de R\$ 402 milhões;

c) liberação de recursos da conta "B" junto à Caixa Econômica (saldo em 31/12/03 de R\$ 1.410.804,31), permitindo ao Banerj liberar R\$ 540 milhões. A operação possibilitou o pagamento em 2003 do 13º salário dos servidores relativo ao exercício a título de empréstimo" aos servidores. O valor total foi repassado ao Estado em 5 de janeiro de 2004, quitando o Estado o adiantamento do Banerj. Registre-se que face às suas peculiaridades, a operação não aparece registrada nos assentamentos contábeis de 2003, nem mesmo como garantidor da operação.

III - Relações Financeiras e Fiscais entre a União e o Estado do Rio de Janeiro

Até o momento, este trabalho atuou na construção de um referencial teórico sobre o federalismo para entendermos a questão federativa brasileira, nas matérias financeiras e fiscais, do período de redemocratização até a Era FHC. Ao compreendermos que a administração FHC representou um momento de maior controle por parte da União sobre os entes subnacionais, nas questões federativas de âmbito financeiro e fiscal, propusemo-nos a estudar a tendências de dessas relações no governo Lula. A fim de definir um recorte mais preciso em nossa análise, restringiu-se o exame das relações federativas financeiras e fiscais somente ao Estado do Rio de Janeiro, em razão da situação lamentável de suas finanças públicas nos últimos anos. A partir de então, por meio de pesquisa empírica, acompanhou-se o primeiro ano de gestão Rosinha Garotinho frente ao governo do Estado do Rio de Janeiro, especialmente em seu trato com a União no âmbito das contas públicas estaduais.

Desta maneira, o objetivo desta seção é analisar os resultados obtidos pelo governo Rosinha Garotinho, em seu primeiro ano de mandato, bem como compreender a motivação de tais resultados nas relações do Estado do Rio de Janeiro com o Governo Federal, nas matérias destacadas acima.

Com objetivo de ajustar as contas fiscais do estado do Rio de Janeiro, a Governadora – Rosinha, começa um processo de articulação interna – executivo e legislativo – para obter maior poder frente ao Governo Federal.

Também, ela procurou outros governadores cujos Estados seriam prejudicados pelo texto do Projeto de Emenda Constitucional 41/03 - que pretende reformar a estrutura tributária do país, para articular uma bancada dos estados produtores de energia, obtendo assim uma maior força para negociar a reforma tributária com o governo federal.

Além desses apoios a Governadora conseguiu também o apoio do IBP- Instituto Brasileiro de Petróleo que reúne as operadoras privadas do setor, fortalecendo ainda mais seu poder de barganha na reforma tributária.

Já, no relacionamento direto entre a Governadora e o Governo Federal houve, num primeiro momento, um certo conflito entre a União e o Governo do Rio de Janeiro em decorrência do bloqueio de R\$ 86 milhões das transferências do ICMS do estado do Rio de Janeiro. Rosinha preferiu negociar diretamente com senadores e deputados federais para a obtenção de apoio, abdicando parceira com o Governo Federal.

Em suma, pode-se constatar que o esforço da Governadora tanto no âmbito interno do Estado como no Nacional, com objetivo de obter apoio do Legislativo do Estado do Rio de Janeiro assim como de outros Estados e também de instituições privadas, principalmente na questão da taxaço do petróleo, foi estabelecido de uma maneira cooperativa. Assim, a Governadora acumulou forças para negociar com a União as reformas da previdência e também a tributária. Verifica-se que o governo Federal para poder caminhar com a pauta das reformas teve que ceder a alguns requisitos propostos pelo Estado do Rio de Janeiro, tal fato no demonstra a adoção de uma política de negociação adotada pelo governo Lula diferente daquela - mais de imposição - adotada por FHC.

Bibliografia:

ABRUCIO, F.L. (1998). Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. Editora Hucitec. São Paulo.

ABRUCIO, F.L. & FERREIRA COSTA, V.M. (1998). Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. Pesquisa, n. 12, Fundação Konrad Adenauer. São Paulo.

ALEM, Ana Cláudia e GIAMBIAGI, Fábio. Finanças Públicas: *Teoria e Prática no Brasil*, Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CAMARGO, Aspásia (1992). A Federação Acorrentada: Nacionalismo, Desenvolvimento e Instabilidade Democrática. XV Encontro Anual da Anpocs, Caxambu.

ELAZAR (1999). "International and Comparative Federalism", *Political Science and Politics*, vol. XXVI, n.2. Washington D.C.

LOUREIRO, M.R. & ABRUCIO, F.L. (2002). "Política e Reformas Fiscais no Brasil recente". In: ABRUCIO & LOUREIRO, (organizadores) *O Estado em eras de Reformas: os Anos FHC*.

LOUREIRO, M.R. "Instituições, Política e Ajuste Fiscal: O Brasil em perspectiva comparada". In: revista Brasileira de Ciências Sociais, outubro, pp. 66-89.

MORA, M. (2002). Federalismo e Dívida Estadual no Brasil. Textos para Discussão, n. 866. IPEA. Rio de Janeiro.]

RAMOS, A. P. "A Política Fiscal do Plano Real e o Ajuste Fiscal para 1999-2001". In: Revista de Economia Política, out/dez 2001, vol.21, n.4 (84)

REZENDE, Fernando (1995). "Federalismo fiscal no Brasil". In: Revista de Economia Política, v.15, n. 3.

SOLA, L., GARMAN, C. E MARQUES, M. (2002), Central Banking, democratic governance and political authority. IN: SOLA, L, KUGELMAS, E. e WHITEHEAD, L. (orgs) (2002), op. cit.

VIGNOLLI, F. et alli (2002). A Lei de responsabilidade Fiscal comentada para Municípios. Editora da Fundação Getulio Vargas. São Paulo.

VELLOSO, Raul. "Balanço da situação das contas públicas". In: REIS VELLOSO, João Paulo dos (org.) (1999) A crise mundial e a nova agenda de crescimento, Rio de Janeiro: José Olympio.

Jornal do Brasil
<http://jbonline.terra.com.br/>

Folha de São Paulo
www.folhasp.com.br

Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro
Contas de Gestão do estado do Rio de Janeiro – Exercício 2002 e Exercício 2003
<http://www.tce.rj.gov.br/>