

O processo decisório da
reforma tributária e da
previdência social

*Marcus André de Melo e
Sérgio de Azevedo*



O processo decisório da reforma tributária e da previdência social

Período de 1994 a 1998

O processo decisório da reforma tributária e da previdência social

Período de 1994 a 1998

*Marcus André de Melo e
Sérgio de Azevedo¹*

Marcus André B.C. de Melo, doutor pela *Sussex University* e professor do Departamento de Ciência Política da UFPE.

Sérgio de Azevedo, doutor pela Universidade de Louvain, com pós-doutorado na Universidade de Stanford, professor e coordenador do doutorado em sociologia e política da UFMG.

Cadernos ENAP é uma publicação da
Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação Editorial

Flávio Carneiro Alcoforado

Franco César Bernardes

Projeto Gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Supervisora de produção gráfica

Fátima Cristina Araújo

Revisão

Flávio Gouveia

Maria Elisabete Ferreira

Marluce Moreira Salgado

Editoração eletrônica

Acácio Valério da Silva Reis

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

© ENAP, 1993

MELO, Marcus André de., AZEVEDO, Sérgio de.

M528p O processo decisório da reforma tributária e da previdência social: período de 1994
a 1998. Brasília: ENAP, 1998.

108 p. (Cadernos ENAP, nº 15)

ISSN: 0104-7078

1. Reforma Constitucional 2. Reforma Tributária 3. Reforma Previdenciária
4. Políticas Públicas 5. Política Social I. Azevedo, Sérgio de. II. Título III. Série.

CDD 342.02

Tiragem: 1.500 exemplares

Brasília, 1998

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (061) 245 7878 Ramal 210

Telefax: (061) 245 6189

Sumário

I. Introdução	7
1. Reformas, interesses organizados e conflito distributivo	9
2. Reforma do Estado e reformas constitucionais	11
II. A política da reforma previdenciária: interesses, atores e agendas	19
1. Reformando a reforma: a (re)construção política da agenda pública	19
2. A previdência social enquanto arena política: idéias, instituições e interesses	24
3. Instituições e iniciativas de reforma: a revisão constitucional de 1993/1994	30
4. Instituições e iniciativas de reforma: a reforma constitucional de 1995/1996	34
III. A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional	41
1. A política tributária como arena decisória	42
1.1. Consocialismo e reforma constitucional	46
2. A formação da agenda da reforma tributária: da CERF à revisão constitucional	47
2.1. Propostas de reforma: a construção da agenda e o monopólio dos especialistas	50
2.2. A proposta de reforma constitucional do Executivo, 1995-1997	53
3. O cálculo do dissenso: interesses, atores e agendas	57
4. A geometria das perdas: consocialismo e ação coletiva	62

IV. Conclusões	67
Notas	73
Referências bibliográficas	93
Lista de entrevistados	101
Lista de siglas	103

I. Introdução

O presente trabalho representa um esforço de análise do processo de reforma constitucional brasileiro, iniciado no governo Fernando Henrique Cardoso. A análise se baseia no estudo de dois casos: as reformas tributária e da previdência social. Trata-se ainda de um esforço analítico preliminar e tentativo, uma vez que esse processo ainda está em curso, e suas conclusões devem ser avaliadas com essas ressalvas. Embora a discussão centre-se no processo decisório da reforma constitucional iniciada em 1995, a análise revela fortes continuidades entre esse processo e iniciativas anteriores ao período pós-Constituinte. Nesse sentido, o trabalho também busca contribuir para a reconstituição do processo decisório de políticas nesse período, sobretudo a partir do governo Collor.

O presente texto está organizado em quatro capítulos. Na introdução, o capítulo I, apresenta-se a questão geral da pesquisa como preâmbulo ao capítulo II, onde são apresentadas as conclusões relativas à questão da reforma da seguridade social: o padrão de interação política entre os atores, o papel das burocracias especializadas e os conflitos interburocráticos em torno do gasto social. No terceiro capítulo, apresenta-se o estudo de caso da reforma tributária, focalizando-se os constrangimentos institucionais (destacando-se o consocialismo federativo brasileiro), o padrão de atuação política dos interesses organizados e as arenas burocráticas. No quarto capítulo, são apresentadas as conclusões gerais e específicas a que se chegaram.

A análise apresentada nos capítulos que se seguem tem como baliza teórica mais ampla a questão dos constrangimentos institucionais das políticas. A questão do papel de arranjos institucionais sobre a capacidade de formulação e implementação de políticas constitui um ponto central da discussão internacional na área de análise de políticas públicas. Na ciência política, o *revival* recente de análises sobre o papel das instituições e formatos organizacionais sobre a vida política tem sido analisado por vários autores. Reconhece-se nesse conjunto expressivo e crescente da literatura contemporânea de ciência política que as instituições e os métodos de escolha coletiva constituem uma variável exógena decisiva que determina em forte medida os resultados do jogo político — *para além dos recursos de poder, manejados pelos atores coletivos, e do conteúdo substantivo dos issues da*

disputa política. Mais que isso: reconhece-se que as instituições engendram constrangimentos e incentivos à organização de interesses e podem produzir comportamentos oportunistas (*rent-seeking*) ou universalistas, e, portanto, são essenciais para se entender questões mais amplas como a da governabilidade de sistemas políticos. Neste sentido, o neoinstitucionalismo se constitui uma reação ao comportamentalismo de vários matizes que informaram grande parte das análises na área da ciência política das décadas de 60 e 70.

No Brasil da Nova República, a discussão na agenda pública também se tornou profundamente institucionalista. Essa discussão é alimentada pela própria dinâmica dos processos de reforma política e constitucional — as tarefas de redesenho institucional e constitucional representadas pela assembleia constituinte, pelo plebiscito em torno da forma de governo, e pelas duas iniciativas de revisão constitucional — na qual a questão da qualidade das instituições adquire grande visibilidade.

A questão das relações entre instituições e eficácia de políticas adquiriu forte centralidade também em decorrência dos processos de reforma econômica que objetivam promover a “lógica do mercado” em economias que exibem forte grau de intervencionismo estatal. O malogro ou êxito na promoção de reformas passou crescentemente a estar associado à baixa qualidade institucional. O envolvimento ativo de instituições multilaterais nesta tarefa, entre outros fatores, potencializou a visibilidade pública do debate em torno das virtudes dos arranjos institucionais que suportam os sistemas produtivos. Deslocou-se, em certa medida, o debate em torno da questão do desenvolvimento econômico, da consideração da dotação de recursos humanos e naturais, infra-estrutura social ou estoque de capital, para questões relativas à moldura institucional dos países.

No caso brasileiro, a pesquisa empírica e teórica só muito recentemente passou a considerar o funcionamento efetivo das regras e aspectos procedurais das instituições políticas brasileiras. Só recentemente, por exemplo, o Congresso Nacional mereceu estudos mais sistemáticos sobre o seu modo de funcionamento. Figueiredo e Limongi (1994) contribuíram de forma fundamental para subverter o senso comum, no que se refere ao padrão de relacionamento Executivo-Legislativo, ao desmistificar, com base em compreensiva análise institucional, a noção corrente de um Executivo paralisado em suas iniciativas governacionais por um Congresso poderoso.

A questão redistributiva e sua relação com o financiamento da política social foi objeto de análises instigantes em muitos trabalhos (DAIN 1988; DAIN 1993). Trata-se, no entanto, de trabalhos de economia política, que contribuem para a compreensão do conflito distributivo brasileiro, mas que não analisam os atores e sua interação estratégica, burocracias, processos decisórios ou arenas institucionais. Outros estudos, muitos dos quais produzidos

pelo NEPP/Unicamp, têm incorporado alguns desses fatores, em particular sobre as relações entre processo de descentralização e políticas sociais setoriais, embora não focalizem o nosso objeto empírico, o macro processo decisório relativo ao financiamento da seguridade social e à reforma tributária. Estes estudos devem ser complementados por análises sobre as burocracias centrais e o Congresso Nacional.

Em suma, a questão da intermediação de interesses — em particular os constrangimentos postos pelos arranjos institucionais — nos processos de formulação e implementação de políticas redistributivas permanece, no entanto, muito pouco explorada nas análises existentes.

O pano de fundo da análise que se segue é que o conflito distributivo está se “horizontalizando” no Brasil. Ele exacerba disputas interburocráticas no sistema governamental e disputas federativas entre níveis de governo, opondo o governo federal e os governos estaduais. O formato federativo brasileiro exacerba esse conflito que adquire grande visibilidade na discussão em torno da reforma do financiamento da seguridade social e na reforma tributária. Essa seção introdutória explora esse ponto em conexão com a questão das várias iniciativas de reformas constitucionais.

1. Reformas, interesses organizados e conflito distributivo

O conflito redistributivo na Nova República brasileira tem assumido formas variadas e encontrou mecanismos perversos de resolução. A inflação se constituiu no mecanismo privilegiado de resolução do conflito. Como assinalou Hirshman, em ensaio seminal, a inflação é indolor no curto prazo, e pela relativa invisibilidade das transferências que opera, ela permite transferir conflitos abertos em disputas em arenas menos antagonistas. Em economias fechadas como a brasileira até recentemente, a inflação serve de cenário a um conluio distributivo pelo qual setores do capital oligopolista e do trabalho organizado transferem para o resto da sociedade os custos de seus arranjos. Os empresários se protegem, transferindo aos preços suas perdas, e os trabalhadores do setor organizado da sociedade garantem seus ganhos via indexação quase plena de seus salários. O Estado, por sua vez, não representa apenas um árbitro neutro desse conflito: ele captura recursos da sociedade via imposto inflacionário. E mais, como demonstrou Bacha (1994) recentemente, a inflação beneficia a receita pública via o efeito Tanzi “ao revés”. Em contexto de alta inflação, e em que a receita pública é indexada, o gasto público pode ser estrategicamente reduzido em seu valor real à medida que a burocracia executiva — através do Tesouro Nacional — libera recursos pelo seu valor nominal.

Dessa forma tem-se instaurado no seio do aparelho de Estado uma reprodução do conflito macrosocial. É nesse sentido que se formulou a hipótese de que o conflito está se horizontalizando. Assim, a disputa distributiva tem levado ao confronto tipicamente ministérios da área social, por um lado, e ministérios da Fazenda e do Planejamento, por outro. Pela importância macroeconômica do orçamento da seguridade social, o controle por parte das agências da área econômica sobre o volume deste gasto tem adquirido grande prioridade. Várias iniciativas recentes — como é o caso do Fundo Social de Emergência (FAS) — representaram respostas a este conflito.

Embora vários analistas acadêmicos e observadores na imprensa tenham assinalado este conflito, a forma concreta, organizacional, que esta disputa assume, não tem sido, no entanto, analisada. O papel do Legislativo e do Executivo nessa disputa é pouco transparente.

Estas observações dizem respeito fundamentalmente à dimensão fiscal: a alocação do gasto social. Do ponto de vista da definição do seu financiamento, o conflito também assume uma dimensão organizacional e institucional clara. Ministérios setoriais da área social postulam novos mecanismos de financiamento — como ocorreu recentemente com a proposta de retorno do IPMF para a área da saúde. As várias formas de resolução do conflito distributivo têm envolvido burocracias especializadas, elites técnicas reformistas, ministérios e agências executivas, além de uma miríade de interesses empresariais, corporativos e localistas. O impasse que se observa hoje, no entanto, traduz o formato de “macrodilema do prisioneiro” que a interação entre esses atores assumiu.

Os *processos decisórios* relativos tanto à dimensão da alocação e implementação do gasto social federal, quanto os concernentes às várias iniciativas de reforma no plano tributário e fiscal, e da seguridade social não são conhecidos. O arranjo federativo brasileiro e o peculiar modelo de relações intergovernamentais do País, e o padrão de relacionamento do Executivo com o Congresso constituem duas macrotemáticas só recentemente descobertas pela ciência social brasileira. O presente relatório de pesquisa visa contribuir para uma reflexão sobre a questão ao examinar uma de suas facetas: o processo decisório em torno da seguridade social e da reforma tributária. Um pressuposto essencial à análise que se segue é que é necessário conhecer os constrangimentos institucionais e organizacionais que balizam a ação dos atores individuais e coletivos envolvidos.

Um dilema fundamental, que se coloca na agenda da discussão do conflito distributivo, refere-se à natureza e ao “quantum” de intervenção estatal na provisão de bens e serviços públicos. O reformismo social brasileiro é tributário de nossa tradição estadista, fundamentada na desconfiança da

capacidade da iniciativa privada em realizar os objetivos de justiça social. Por outro lado, sabe-se também que os serviços estatais no Brasil são reprodutores da exclusão social devido a baixa eficiência dos órgãos provedores e da vigência de padrões clientelísticos e corruptos de gestão. Então, o que parece importar é a manutenção do controle público do sistema de provisão dos serviços, pela via regulatória, e por mecanismos que assegurem transparência no que se refere à alocação de recursos. Hoje existem vários instrumentos que apontam para a possibilidade de novas relações entre o poder público e a esfera do mercado.

O que parece claro, entretanto, é que os atuais problemas socioeconômicos só podem ser enfrentados através do Estado e da existência de uma aparelhagem político-institucional democrática suficientemente complexa e afirmativa. Assim, antes de “conter” o Estado, trata-se de “construí-lo” de maneira adequada, tornando-o espaço flexível da expressão institucional da sociedade, da diversidade de interesse individuais e coletivos que a compõem (REIS, 1994). Esta construção da capacidade regulatória e de governança do Estado significa acima de tudo fortalecimento do seu “núcleo duro” representado por suas burocracias fazendárias, regulatórias e de orçamentação e planejamento. Pode-se argumentar que a capacidade de governança, em última instância, se reduz a um denominador comum, a saber, a capacidade de resistência à captura por grupos de interesse por parte das elites de Estado. Implica, portanto, capacidade governamental em criar e assegurar a prevalência — ou seja, capacidade de *enforcement* — de regras universalistas nas transações sociais, políticas sociais e econômicas. A ausência dessas regras se manifesta no plano fiscal pela captura de recursos públicos por coalizões *rent-seeking*, que garantem fundos, transferências e subsídios. Estes últimos adquirem, por via legislativa e de leis orçamentárias, caráter permanente — o que acarreta progressiva redução dos graus de liberdade na alocação de recursos pelos governos.

2. Reforma do Estado e reformas constitucionais

Do final do Estado Novo até o final dos anos 70, o Brasil cresceu a uma taxa média acima de 7% ao ano. Entretanto, excetuando o curto período do “Plano Cruzado”, o País, na última década, enfrentou uma forte recessão econômica, tendo a taxa média de crescimento caído para 2,7% ao ano (FIBGE).

A situação só não ficou ainda mais grave, porque concomitantemente com a queda da taxa de expansão do Produto Nacional Bruto — PNB, a taxa média de crescimento da população sofreu também um importante decréscimo. Segundo dados da FIBGE, seguindo a trajetória histórica de

queda dos últimos censos, a taxa média de crescimento anual na última década foi de apenas 1,89%, em contraposição a 2,48% em 1980, 2,7% em 1970 e 3,17% em 1960. (AZEVEDO, 1994)

No período de crescimento acelerado, a elevada concentração de renda foi responsável pela coexistência de grandes bolsões de pobreza junto a setores médios com nível de consumo análogo ao do primeiro mundo.

A partir dos anos 80, o quadro agrava-se progressivamente, pois, na ausência de crescimento econômico significativo, a estrutura social tornou-se ainda mais perversa. Mesmo que o crescimento vegetativo da população tenha diminuído (evitando o temor de uma possível “explosão demográfica”), é fato patente que ocorreu um aumento da desigualdade social. Se em 1980 os 40% mais pobres da população economicamente ativa detinham 8,8% da renda nacional, em 1990 esta porcentagem caiu para 7,2%. Em contraposição, no mesmo período, os 5% mais ricos aumentaram sua participação de 34,9% para 35,8%. O índice de Gini, que mede concentração de renda, não deixa dúvidas quanto ao aumento da desigualdade social, passando de 0,590 em 1980 para 0,615 em 1990 (FONELLE & RAMOS, 1992).

Embora estudos recentes procurem mostrar que do ponto de vista dos indicadores sociais não se poderia considerar os anos 80 como a “década perdida”, uma vez que ocorreu um significativo incremento da oferta de equipamentos de consumo coletivos, as carências continuam ainda brutais entre os mais pobres (MEDICI & AGUNE, 1994). Em relação estritamente aos níveis de renda, o não-agravamento da pobreza absoluta *per capita* na última década deveu-se, fundamentalmente, ao ingresso de maior número de membros das famílias pobres no mercado de trabalho, compensando, desta forma, a redução real dos rendimentos, particularmente dos salários mais baixos corroídos pela elevada inflação (ROCHA, 1994:138-42).

O quadro descrito para o conjunto do País está presente nas regiões metropolitanas com especificidades vinculadas ao modo de vida nos grandes aglomerados urbanos. Assim, a economia essencialmente monetária torna os segmentos mais pobres especialmente vulneráveis na referente provisão de sua subsistência, o que é agravado pela maior fragilidade dos laços sociais, especialmente os familiares. Além disso, a alta densidade populacional faz com que carências de infra-estrutura urbana — transporte, habitação e saneamento básico — tornem as condições de vida dos mais pobres especialmente difíceis.

Embora a taxa de crescimento demográfico das regiões metropolitanas tenha diminuído na última década, o quadro de carências sociais tem-se agravado em decorrência de crescentes desempregos, concentração de renda e precariedade das relações de trabalho.

Até a implantação do Plano Real, o Brasil serviu como laboratório de diversos planos econômicos, que não lograram reverter, estabilizar ou

diminuir a crise. A consolidação do regime democrático, diferentemente da expectativa inicial, não foi capaz de propiciar a gestação de alianças políticas hegemônicas e com certo grau de durabilidade que permitissem a estabilização da economia.

O Estado brasileiro, no período que vai do último governo militar até a administração Collor, perdeu a capacidade de intervenção efetiva, instalando-se uma crise permanente de governança. Os diversos atores políticos e as efêmeras e frágeis coalizões que se formaram neste período, embora não tivessem a força necessária à implantação de seus projetos, tiveram capacidade suficiente para impor vetos a programas alheios, o que resultou em uma situação de inércia e de indecisão sobre “issues” estratégicos para a resolução da crise.

Poder-se-ia argumentar que parte destes constrangimentos à governabilidade possui origens estruturais decorrentes de nossa própria formação histórica (REIS, 1988), ou ainda de características pouco sistematizadas e analisadas, comuns às chamadas “novas democracias” (O’DONNEL, 1993). É possível também debitar as nossas dificuldades de gestão política ao chamado “híbrido institucional” brasileiro, que combina uma morfologia poliárquica excessivamente formalista com um “hobbesianismo social pré-participatório” (SANTOS, 1991).

Além dos elementos acima assinalados, outros autores argumentam que os nossos dilemas são mais abrangentes que características de “cultura política” e das idiossincrasias nacionais, enfatizando constrangimentos de ordem institucional, entre os quais ganham relevância o próprio sistema de governo, as leis eleitorais e as normas de formação e atuação dos partidos em vigor (LIMA JR, 1991; AZEVEDO, 1994).

Assim, apesar do discurso inicial da Nova República que propunha resgatar a enorme dívida social herdada do regime autoritário, todas as tentativas de mudanças de nível macroeconômico e as referentes às principais políticas públicas fracassaram.

De uma maneira geral, há, atualmente, uma virtual unanimidade sobre a necessidade de reforma partidária e de nova lei eleitoral (NICOLAU, 1993), discutindo-se sobre a urgência de se criar mecanismos institucionais que levem a uma redução do número de partidos e ao fortalecimento das agremiações políticas.

Outras causas das dificuldades de formulação e implementação de mudanças dizem respeito aos complexos “*trade offs*” existentes entre as estruturas institucionais do Estado (com todas as suas mazelas de ineficiência, corrupção e conflitos intraburocráticos) e as clientelas interessadas nas diversas políticas públicas setoriais (com capacidade de pressão e prioridades extremamente diferenciadas).

Neste sentido, os entraves enfrentados pelas reformas no recente contexto democrático da chamada Nova República somente podem ser entendidos como efeito combinado de vários fatores (MELO, 1993). Além dos constrangimentos de ordem estrutural e de entraves conjunturais — como, por exemplo, o *timing* da convocação da última constituinte, que teria levado a uma interrupção do processo de inúmeras reformas do aparelho de Estado em andamento e incentivado a aglutinação das forças conservadoras — haveria ainda de se levar em conta as arenas específicas das várias políticas públicas setoriais, para se entender o diferenciado nível de fracasso de cada uma delas.

O Plano Real colocou como premissa básica, para o êxito nas diversas reformas de que o País necessita, o controle da inflação e a recuperação do valor da moeda nacional. Embora com alguns percalços, o atual plano de estabilização, através de políticas fiscais e cambiais e de uma desindexação parcial, alcançou até o presente momento um sucesso considerável, quando composto por experiências similares da última década (Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Collor, etc). Tanto é assim, que ele foi o grande eleitor do atual presidente, e continua sendo sua maior fonte de popularidade.

Logrou-se reduzir a inflação para patamares aceitáveis, retomou-se o crescimento econômico, o nível de emprego, e ampliou-se consideravelmente o consumo, inclusive de bens de primeira necessidade voltados para os setores de menor renda. Apesar disso, os mentores do Plano Real consideram o atual equilíbrio precário e instável. Para o governo, sem reformas constitucionais — que facilitem a implementação de mudanças estruturais na economia e permitam uma reforma do Estado — não haveria como manter o fôlego do atual plano de estabilização por um longo período.

Segundo a ótica governamental, impasses conjunturais como pressões de demanda, desajustes cambiais, desequilíbrio na balança de pagamentos, dificuldades de rolagem da dívida interna, dinamização do programa de privatizações, juros altos e dificuldades de equilíbrio fiscal somente poderão ser equacionados de forma mais estável e duradoura após as reformas propostas pelo Executivo.

Para o governo, os entraves para a implementação nos níveis desejados de muitas das políticas públicas prometidas ao longo da campanha eleitoral (agrícola, industrial, tecnológica e sociais, entre outras) se explicariam, em grande medida, devido a entraves de ordem estrutural.

Grosso modo, as reformas propostas poderiam ser divididas em quatro grandes grupos. No primeiro grupo estariam incluídas as reformas de ordem econômica, que visam propiciar e dinamizar o investimento privado nacional e internacional, especialmente em áreas consideradas estratégicas como telecomunicação, transporte, petróleo e derivados, através da quebra

ou flexibilização de monopólios estatais e do término da diferenciação entre empresas de acordo com a origem de seus capitais. Nesta área, tudo indica que o governo não terá maiores dificuldades de aprovar a maior parte de suas proposições.

O segundo grande escopo de reforma diz respeito à arena política. O fracasso de quase uma dezena de planos econômicos na última década pode ser imputado, em parte, ao sistema eleitoral e à legislação partidária, que não teriam permitido aos governos anteriores dispor de maioria parlamentar sólida, necessária à viabilização de seus projetos de estabilização. Embora o atual governo possua teoricamente maioria avassaladora no Congresso, tem tido também enormes dificuldades de coordenação parlamentar e de lograr apoio efetivo em inúmeras matérias de seu interesse, sendo necessário desenvolver negociações *ad hoc* para diversos temas, amargando algumas vezes derrotas importantes, como foi o caso da derrubada do veto presidencial sobre a “TR”, a partir de uma exitosa articulação da chamada “bancada ruralista”. A desorganização e fragilização dos partidos, o crescimento exarcebado de interesses corporativistas dentro do Legislativo e a inexistência de interlocutores que negociem de fato em nome das diversas agremiações políticas são dificuldades adicionais enfrentadas pelo atual governo. Seguramente, a referência jocosa do presidente Fernando Henrique, durante a sua recente viagem aos EUA, a respeito de possuir uma “maioria desorganizada” no Congresso, ilustra bem esta situação. Apesar da importância do tema, o governo espera que os seus aliados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal assumam o ônus de apresentar as propostas de reformas políticas. Esta estratégia, possivelmente, visa não abrir simultaneamente muitos flancos de enfrentamentos no Legislativo, postergando para o final da reforma a discussão desta matéria.

O que vai ocorrer na área política é ainda uma incógnita, embora seja esperado, no mínimo, algumas mudanças pontuais na legislação eleitoral e na lei orgânica dos partidos, já que entre parlamentares das mais diversas origens e orientações ideológicas há um virtual consenso sobre a necessidade de reformas políticas. A dificuldade está em definir o tipo de mudança, a intensidade, a forma e o tempo de implementação. Como se trata de modificar ou estabelecer novas políticas regulatórias (o que pode acarretar alto grau de incerteza), os parlamentares — que foram eleitos pelas regras atuais — normalmente se sentem muito inseguros sobre como e o quê modificar na atual legislação.

O terceiro grupo de proposta envolveria o complexo e delicado tema da previdência social. O encaminhamento desta questão se deu, inicialmente, de forma açodada e sem os cuidados mínimos requeridos, sendo o governo obrigado — sob pena de uma fragorosa derrota — a retroceder em seu calendário original. Como forma de viabilizar pelo menos parte do seu projeto, o governo decidiu ampliar o prazo de discussão, o leque dos

interlocutores, bem como explicitar sua observância aos direitos adquiridos. Ressalte-se que a forma como foi apresentada a proposta oficial já ocasionou efeitos perversos de difícil superação a curto prazo, notadamente no que diz respeito à aposentadoria em massa de técnicos, pesquisadores e professores de alta qualificação em faixa etária de grande produtividade. A expectativa, neste caso, confirmada pela votação do primeiro turno, seria a de que o Congresso — devido a pressões oriundas da sociedade civil e de fortes grupos corporativos — aprovaria a proposta governamental inicial com modificações substanciais, resguardando, em grande parte, a chamada “expectativa de direitos” daqueles que no futuro seriam beneficiados pela atual legislação.

Por fim, teríamos a questão fiscal do Estado, onde a ênfase se daria na reforma tributária, que, junto à reforma da previdência, é objeto desta pesquisa e possui fortes interfaces com os temas levantados anteriormente.

Primeiramente, a reforma tributária é uma das questões de maior centralidade no processo em curso, uma vez que sem ela não haveria como a União equilibrar seu orçamento de maneira estável, amortizar a dívida interna e, finalmente, voltar a investir de forma mais efetiva. Ressalte-se que este seja talvez o único ponto da agenda de reformas em que até a oposição parlamentar de esquerda concorda sobre sua prioridade, tendo, inclusive, várias vezes, proposto a inversão da pauta das discussões encaminhada pelo Executivo.

O Brasil se encontra numa fase de transição com limites relativamente rígidos de opções para iniciar um novo ciclo de expansão econômica, decorrentes tanto da nova ordem internacional quanto dos problemas internos herdados das últimas duas décadas. Na qualificação deste quadro de impasses, há um relativo consenso entre os analistas sobre certos pontos. Assim, apesar do impacto positivo do “Plano Real”, não parece viável uma retomada do crescimento nos moldes dos anos 70, sendo impossível a reedição da intervenção pública, no campo econômico e social, nos moldes do chamado Estado desenvolvimentista. Neste sentido, tanto o governo quanto uma parcela considerável da oposição parlamentar concordam com a necessidade de uma reforma institucional do Estado, que inclua maior participação do capital privado em serviços públicos, maior envolvimento da sociedade organizada na elaboração e controle das políticas públicas, bem como terciarização, descentralização e privatização de certas atividades tocadas, hoje, pelo governo federal.

Resumindo, pode-se argumentar que a conjuntura de estabilização, no plano econômico, e de reformas, no plano político, exacerbou a horizontalização do conflito distributivo. O Plano Real, além de ter corroído as bases fiscais dos estados (suas receitas financeiras), acarretou, devido à política monetária adotada (elevação sustentada das taxas de juros), o colapso fiscal de estados que se viram impossibilitados de rolar suas dívidas no mercado.

O dilema das reformas num quadro de horizontalização do conflito é que os estados estão imensamente fortalecidos no plano político, e enormemente debilitados do ponto de vista financeiro e fiscal. Embora o quadro teórico da economia política ilumine o macrocenário em que se desenrola a interação estratégica dos atores envolvidos no processo político, os estudos de caso empreendidos nessa investigação revelam que só a consideração das regras do jogo político e institucional permitem dar inteligibilidade a essa interação estratégica.

II. A política da reforma previdenciária: interesses, atores e agendas

1. Reformando a reforma: a (re)construção política da agenda pública²

O processo de revisão constitucional, na área da seguridade social, representa em larga medida a desconstrução da agenda estruturada durante a Constituinte de 1988. Os *issues* centrais dessa agenda,³ na área da previdência social, referiam-se: ao conceito de seguridade social que deveria informar a Carta; à equalização de benefícios e (aumento do) grau de ‘inclusividade’ do sistema; à discussão em torno do resgate da “dívida social da Nação”; às formas de defesa do valor real das transferências (fixação de um piso mínimo de benefícios e irredutibilidade do valor real dos benefícios previdenciários no tempo); e a mecanismos que poderiam assegurar diversidade e equidade na forma de financiamento.

A discussão do conceito de seguridade social ocupou espaço importante na agenda constitucional, prevalecendo a noção de seguridade como um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, e associado à idéia de universalidade de cobertura e atendimento. A defesa do valor real das transferências se constituiu num ponto importante a medida que a variável de ajuste do sistema da previdência entre 1979 e 1986 havia sido o valor real de benefícios que sofreu forte compressão. Num contexto de inflação alta e sustentada, a manipulação tecnocrática de valores se constituía num mecanismo privilegiado de negação de direitos. A diversidade nas fontes de financiamento se constituiu num ponto essencial à medida que definia, operacionalmente, a integralidade das ações da seguridade.

A reconstrução política da agenda pública pós-Constituinte está balizada por três desenvolvimentos. Em primeiro lugar, pelo protelado processo de regulamentação dos novos dispositivos constitucionais relativos à seguridade social. Pelo lado do financiamento, este processo foi obstaculizado pela contestação judicial do Cofins que perdurou até o final de 1993. Por outro lado, as leis orgânicas disciplinadoras desses dispositivos só foram implementadas tardiamente em 1990 (Lei Orgânica da Saúde), 1991 (Lei Orgânica da Seguridade Social — lei nº 8.212; seguida do Plano de

Benefícios da Previdência Social — lei nº 8.213); e 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social — lei nº 8.742).

Em segundo lugar, pelo acirramento do comportamento defensivo do Tesouro Nacional, tendo em vista a forte deterioração das contas públicas e diminuição dos graus de liberdade fiscal do governo. Neste contexto, os estados e municípios, e sobretudo a previdência social passaram a se constituir em atores institucionais privilegiados do conflito fiscal intragovernamental.⁴ O aumento da participação das contribuições sociais — que não são partilhados com estados e municípios — na receita fiscal da União expressou o comportamento defensivo da União em relação às perdas que sofreu com o novo federalismo fiscal pós-1988 (Cf. Tabela 1).

Tabela 1: Evolução da participação dos Fundos de Participação Estadual e Municipal na Arrecadação do IPI e IR

Ano	%
1969/75	10,0
1976	12,0
1977	14,0
1978	16,0
1979/80	18,0
1981	20,0
1982/83	21,0
1984	26,0
1985	30,0
1985/88	31,0
1988	38,0
1989	39,5
1990	40,5
1991	41,5
1992	42,5
1993	44,0

Fonte: Pinheiro, Vinícius C. *Inflação, Poder e Processo Orçamentário no Brasil 1988-1993*. ENAP, 1995.

O crescimento das contribuições sociais vinculadas significou “a ocupação crescente do espaço tributário e garantiu para a área social uma disponibilidade de recursos feita à revelia do orçamento fiscal ‘puro’”.⁵ A área fazendária e de planejamento do governo passou a se mobilizar em torno da questão da rigidez orçamentária e da necessidade de garantia de ‘receitas livres’, num movimento que evoluiu para a criação do Fundo Social

de Emergência.⁶ A receita das contribuições sociais, que passou a representar mais da metade da receita tributária da União, passou a ser disputada pelo Tesouro. Concretamente, a disputa envolveu a forma de financiamento do Sistema Único de Saúde — SUS, do pagamento dos encargos previdenciários da União, do custeio e pessoal do Ministério da Previdência, e dos benefícios assistenciais e os não-contributivos (pensões rurais e renda mensal vitalícia). A lei orgânica da seguridade estabeleceu um cronograma de desoneração da previdência social em relação aos encargos previdenciários da União, o que representou uma vitória pontual dos setores da previdência *vis-à-vis* a área fazendária e orçamentária do governo. Até 1991 tais encargos eram financiados em sua quase totalidade com recursos da seguridade (Finsocial), o que foi reduzido paulatinamente pela chamada “operação desembarque” até o teto de 10% estabelecido pela lei. As transferências do Tesouro para a seguridade — que têm como fonte a Cofins (ex-Finsocial) e contribuição sobre o lucro, além de recursos fiscais — têm sido erráticas, e significam efetivamente um veto à efetivação do orçamento da seguridade social. Boicotes e não-decisões pautaram o padrão de atuação do Tesouro em relação ao orçamento integrado da seguridade social. O virtual aniquilamento desse orçamento se deu com a criação do Fundo Social de Emergência — FSE e com a interrupção de repasses do Tesouro para a saúde em 1993.

Em terceiro lugar, pela ampla mobilização pela contra-reforma da previdência social iniciada na gestão Collor. É nesse contexto que se pode falar da construção social da idéia de crise da previdência social. Após a promulgação da Carta Constitucional de 1988, setores que não lograram se beneficiar com as mudanças se mobilizaram para obstaculizar sua efetiva implementação. Alguns setores burocráticos promoveram uma resistência passiva às mudanças, enquanto outros setores das *elites políticas e burocráticas* se mobilizaram em torno de duas idéias-força relacionadas, mas não logicamente interdependentes: a da ingovernabilidade e o de reformas pró-mercado. A discussão em torno da questão da ingovernabilidade assumiu grande centralidade no debate público em torno das reformas recentes. Mais que isso, ela se tornou um princípio ordenador do campo político.⁷ A ingovernabilidade fiscal passou a ser invocada com base num duplo diagnóstico de rigidez fiscal e orçamentária, e de expansão de direitos sociais e dos gastos sociais crescentes sem previsão de novas fontes de financiamento.

A difusão das reformas pró-mercado se difundiu no Brasil, segundo um *timing* específico, que está sobredeterminado pelo processo de democratização no Brasil. Este pautou-se por ter sido produto de um pacto interelites, que se estendeu num longo período de tempo, e sobretudo por ter precedido o processo de ajuste e estabilização econômica. Os custos do processo de barganha política e da disputa distributiva (entre empresários e

trabalhadores organizados, setores e firmas, corporações, e entes federativos) foram socializados e implicaram numa expansão fiscal e aceleração inflacionária. A agenda das iniciativas reformistas na Nova República reflete o impacto das novas demandas engendradas pela democratização, e pela existência de muitos *veto players* devido à fragmentação do sistema de representação e intermediação de interesses. As iniciativas de reforma pró-mercado voltadas para o ajuste fiscal, desregulamentação e liberalização foram, dessa forma, diferidas no tempo. As iniciativas de reforma econômica assumiram um formato mais pragmático e menos programático do que nos outros países.⁸ A *débacle* do governo Collor em 1992-1993, e no período recente, as crises cambiais do México (que substituiu o Chile como *show case* latino-americano para as agências multilaterais) e da Argentina deslegitimaram as abordagens mais ortodoxas da agenda neoliberal.

A nova agenda pública foi balizada pela *policy window* proporcionada pela própria Constituição através da emenda constitucional nº 2 que previa a realização da revisão constitucional a partir de cinco anos de sua promulgação.⁹ É nesse contexto que foram formuladas as primeiras propostas de revisão. O conteúdo substantivo das primeiras propostas de reforma da previdência social está fortemente marcado pelo reformismo cesarista do governo Collor. As propostas radicalizantes do Instituto Liberal, Fipe/Proseg, e Instituto Atlântico que implicam na privatização do mercado de seguro social, expressam o estado de coisas do governo Collor e só adquirem sentido no contexto de autoritarismo e confrontação que marcaram aquela conjuntura e que conferiram alguma factibilidade às propostas de mudanças de caráter amplo e não-incremental.¹⁰ No segundo momento do processo de *agenda-setting* da reforma da previdência social, estas propostas radicalizantes foram abandonadas. Esse segundo momento foi marcado pela agenda de negociação que presidiu a resolução da crise aberta, em setembro de 1991, em torno da proposta de reajuste dos benefícios previdenciários — a chamada “crise dos 147%”.

Esta crise resultou de uma sentença judicial favorável aos aposentados na contestação do sub-reajuste (54,6%) dos benefícios previdenciários, em relação ao salário mínimo reajustado em 147,06%. Após prolongada disputa judicial, em torno da interpretação de dispositivos das leis de custeio e do plano de benefícios da previdência, que fixavam o salário mínimo como indexador, o Supremo Tribunal Federal suspende a sentença de pagamento num quadro em que o governo alegava que a decisão levaria a previdência social à falência e o País ao caos econômico. A mobilização dos aposentados e a massiva cobertura do episódio pela mídia levaram o governo a rever sua postura inicial e a iniciar o pagamento parcelado da dívida em agosto de 1992.

Duas iniciativas no Congresso balizaram o processo de *agenda-setting*. Em primeiro lugar, a CPI da Previdência, criada no governo Collor para investigar graves distorções nos valores das aposentadorias e pensões que estariam dando origem a marajás da previdência.¹¹ Pela grande visibilidade que alcançou, esta CPI permitiu a formação de uma clivagem importante no debate público. Por um lado, a posição advogada por alguns setores, sobretudo de esquerda, que alegavam que a chamada crise da previdência era uma crise gerencial evidenciada pelas graves distorções administrativas do sistema. Por outro lado, os setores, capitaneados por liberais reformistas, que insistiam na inexorabilidade das distorções, que só seriam eliminadas pela privatização do sistema.

Em segundo lugar — e mais importante —, o Congresso instituiu uma Comissão Especial do Sistema Previdenciário com a atribuição, entre outras, de propor sugestões para a crise dos 147%. A comissão se constituiu na grande arena para a construção do consenso reformista, além de ter projetado a previdência social enquanto *issue* de grande centralidade na arena pública. Por sua visibilidade, amplitude e densidade dos debates, a Comissão Especial teve repercussões em vários níveis. Em primeiro lugar constituiu-se num lugar de aprendizagem coletiva. Ela contribuiu para a formação de parlamentares especialistas em seguridade social.¹² Em segundo lugar, permitiu uma aproximação entre elites burocráticas, especialistas setoriais, sindicais, etc.

As propostas de reforma do modelo de previdência social instituído pela Carta de 1988, que tiveram lugar nos últimos anos, estão assentadas em um diagnóstico comum. Em linhas gerais, este diagnóstico aponta para os seguintes aspectos que formam a agenda da contra-reforma:

a) em primeiro lugar, o questionamento do conceito de seguridade social, onde se alega inconsistência entre o princípio de seguridade social e o de seguro que informam simultaneamente o capítulo social da Constituição. Propõe-se, assim, a separação dos orçamentos da previdência social, da atenção à saúde e da assistência social;

b) em segundo lugar, uma redefinição do *mix* público/privado na área da previdência social, a partir da unificação ou redução dos sistemas previdenciários a um regime único básico, público (na maioria das propostas) e compulsório, e um regime complementar privado que deve cobrir os trabalhadores com rendimento superior 1 ou 3 salários na maioria das propostas. (A delimitação do espaço a ser ocupado pelo mercado privado de fundos de pensão é definido operacionalmente na fixação do teto de benefício da previdência social básica). Propõe-se a extinção de regimes separados para militares e servidores civis, e as chamadas aposentadorias especiais de algumas categorias profissionais (professores, magistrados, ocupantes de cargos eletivos, etc);

c) a forma de financiamento será com base, exclusivamente, na contribuição individual dos trabalhadores, eliminando-se, na maioria das propostas, a contribuição do empregador;

d) propõe-se, na maioria das propostas, regime de capitalização para os regimes suplementares, e de repartição simples para o público (quando este é mantido e não privatizado);

e) são propostas, ainda, medidas para aumentar o tempo de contribuição, reduzir a taxa de reposição, aumentar a idade mínima de aposentadorias (pela extinção da aposentadoria por tempo de serviço). No mesmo espírito, alinham-se as propostas (heterogêneas) que visam equalizar as idades de aposentadoria de homens e mulheres, e trabalhadores rurais e urbanos;

f) também se propõe, como estratégia geral, uma redefinição de direitos sociais a partir da ‘desconstitucionalização’ de matérias sociais na Constituição, que passariam a ser tratadas por lei ordinária, obtendo-se maior reversibilidade nestas questões;

g) propõe-se, como estratégia de seguridade social de forma ampla, restrições à ‘generosidade pública’ na concessão de benefícios sociais (auxílio maternidade de 120 dias, renda vitalícia de um salário mínimo, elegibilidades com tempo de contribuição exíguo, entre outros).¹³

2. A previdência social enquanto arena política: idéias, instituições e interesses

A previdência social enquanto arena política exhibe um conjunto de especificidades, que apresentam relevância analítica diferencial quando a análise focaliza uma reforma constitucional nesta área setorial, e não simplesmente a formulação e implementação de decisões mais ou menos rotineiras no âmbito intraburocrático.¹⁴ Do ponto de vista da análise compreensiva da revisão constitucional para as várias *issue areas* (quebra de monopólios públicos; etc), a previdência social se constitui naquela com mais alta taxa de conflitualidade. À medida que envolvem elegibilidades, os custos das decisões de política exibem uma altíssima visibilidade, porque são fortemente concentrados nos indivíduos (embora do ponto de vista do financiamento sejam difusos). Pelo caráter intertemporal da política previdenciária (há um hiato temporal entre contribuição e elegibilidade), as decisões envolvem não só elegibilidades presentes, mas também direitos adquiridos e expectativas de direito. Ademais, cabe advertir que a proposta do governo de revisão constitucional na área da seguridade compreende mudanças que não são tipicamente afetas ao setor (ex.sigilo fiscal e bancário, regulação de fundos de pensão fechados).

As especificidades da previdência, enquanto arena política, exigem uma análise desagregada em que se identifique também a “geometria política” dos interesses envolvidos. Em primeiro lugar, a política da previdência é fundamentalmente a política da transferência de riscos atuariais entre grupos.¹⁵ Neste sentido é uma política eminentemente redistributiva — dado a indivisibilidade dos benefícios previdenciários. Ela redistribui riscos horizontalmente (entre grupos com perfis atuariais distintos) e verticalmente (entre gerações). Em sistemas segmentados como o brasileiro, ela não só redistribui riscos, mas também renda de forma desproporcional, porque certas categorias têm elegibilidades distintas e privilegiadas. Ou seja, os riscos não são socializados (o que seria neutro do ponto de vista redistributivo), mas sim privilégios. Certos grupos logram concentrar benefícios e transferir seus custos para toda a população. No sentido consagrado de Wilson, a previdência é também uma arena clientelística em que os custos são difusos e os benefícios concentrados.

A política da seguridade envolve interesses empresariais de duas formas. Pelo lado das contribuições para o financiamento do sistema, ela está no centro da disputa distributiva entre capital e trabalho. Neste sentido, a seguridade é um *issue* importante para os interesses organizados dos capitalistas. As entidades organizadas do empresariado lograram construir uma agenda voltada para a desoneração de contribuições sociais, argumento reforçado pelas transformações correntes do mundo do trabalho (pela informalização crescente) e pelos imperativos de competitividade num mundo globalizado. A incapacidade organizacional e fragmentação de interesses do empresariado nacional têm, no entanto, impedido uma ação concertada na agenda pública — como é paradigmático o caso da Constituinte. Iniciativas recentes como a Ação Empresarial não lograram ter êxito.¹⁶ A Fiesp tem historicamente liderado essas demandas, e apresentou uma agenda para a reforma da seguridade em 1993. A proposta preconiza o fim das contribuições patronais sobre a folha, uma previdência pública com teto de benefício de um salário mínimo, e regime de capitalização.¹⁷

A previdência também constitui um setor empresarial *per se*. Os *issues*, nesse caso, transcendem a mera esfera redistributiva, e envolvem questões regulatórias. No caso brasileiro, a previdência privada se expandiu fortemente na década de 80. Embora já bastante desenvolvido em 1988, o segmento dos fundos de pensão fechados, representados pela Associação Brasileira de Entidades Privadas de Previdência Privada — Abrapp, não teve participação ativa na Constituinte.¹⁸ Suas demandas se restringiram à garantia da preservação da previdência complementar e a seu caráter privado (com autonomia para definição de repasses das patrocinadoras para os fundos), e sobretudo ao tratamento tributário dos fundos (imunidade enquanto entidade de assistência

social e não entidade financeira) e à autonomia na gestão dos seus portfólios de investimentos — temas que têm pautado os conflitos com as autoridades governamentais.¹⁹

A Abrapp tem publicamente se manifestado contra a privatização da previdência segundo o modelo chileno.²⁰ Enquanto entidades fechadas de previdência, elas não lucrariam diretamente com a instituição de um modelo que supõe entidades abertas a trabalhadores individuais. No entanto, o potencial de mercado aberto com a expansão do mercado viabilizaria a expansão dos fundos fechados multipatrocinados — daí a Abrapp defender um modelo tripartite baseado no Estado, na empresa e no trabalhador.²¹ O rebaixamento do teto de benefício vigente afetaria de forma negativa os compromissos futuros dos fundos que estão baseados em cálculos de suplementação de aposentadorias acima desses tetos.²² Os fundos fechados veriam um mercado de grandes proporções — abrangendo cerca de 600 mil servidores — se abrir com a criação de um regime de capitalização para os servidores civis. A Abrapp sustenta que os atuais fundos poderiam atuar como gestores.²³

Os fundos de pensão abertos (que são ainda bastante incipientes em relação aos fechados), e que tipicamente estão associados a seguradoras e conglomerados financeiros, seriam os grandes beneficiários da privatização do sistema, não se mobilizaram abertamente em torno dessa proposta. A Anapp — entidade que congrega os fundos fechados — não montou nenhum *lobby* eficiente em torno dessa proposta. A Febraban e o IBMEC por sua vez apresentaram propostas de reforma que limitam o teto de benefício a um salário mínimo, e que atenderia aos interesses do setor.²⁴ A expansão potencial do mercado atenderia a uma constelação de interesses que também incluem especialistas e gestores de fundos fechados, bancos de investimento e analistas financeiros e incorporadores imobiliários. Pelo papel que cumprem, enquanto principal investidor institucional nas bolsas de valores — e pelo potencial de expansão das reservas dos fundos — o espectro de interesses afetados com as decisões na esfera da previdência social é fortemente diversificado. Esta multiplicidade produz fragmentação e clivagens entre os fundos e bancos privados.²⁵

A arena da seguridade apresenta dessa forma *altas taxas de interdependência com outros issues*. A reforma exige uma consideração de aspectos centrais do sistema fiscal e tributário. Para os gestores macroeconômicos, os fundos passaram a ocupar o papel privilegiado na montagem do novo padrão de financiamento da economia brasileira, superando o padrão fundado em fundos públicos.²⁶ Na arena da disputa política, estão presentes um conjunto amplo de atores burocráticos. Em segundo lugar, a arena da política é palco de intensas disputas interburocráticas entre o Ministério da Previdência e a área fiscal e fazendária. Desde Heclo, sabemos o papel central que elites burocráticas cumprem na promoção de reforma de políticas públicas.²⁷ Na realidade, estas

elites não constituem só um grupo de interesse, entre outros, na arena da política, mas o núcleo que dá direção e unidade à inovação em políticas. A dimensão fiscal da seguridade e a magnitude do seu orçamento convertem a política previdenciária num *issue* central da gestão macroeconômica — sobretudo em contextos de crise fiscal aguda.

Além de serem historicamente associadas ao modelo de previdência estatal existente, as elites burocráticas da previdência — juntamente com setores da área econômica — sustentam que o rebaixamento do teto de contribuições inviabilizaria financeiramente o sistema. Além das elites técnicas e burocráticas, no contexto pós-Constituinte, a Anfip tem cumprido cada vez mais um papel de vanguarda técnica semelhante ao desempenhado, no caso da arena da atenção à saúde, pelos sanitaristas.²⁸ Embora sua criação date de 1950 como associação dos fiscais dos antigos institutos de aposentadoria e pensões, a Anfip passou, a partir de 1988, a cumprir um papel extremamente ativo no debate público em torno da seguridade social. Embora não seja entidade sindical (papel cumprido pela Fenafisp), a Anfip, através de laços estreitos com setores da esquerda e setores sindicais, e ampla articulação com o *policy network* da área da previdência, tem-se constituído num *think tank* alternativo que produz análises em defesa do conceito de seguridade social vigente na Constituinte.²⁹ A entidade mantém, também acompanha e participa ativamente das atividades da subcomissão de seguridade social e família da Câmara dos Deputados, e mantém relação estreita com parlamentares desta sub-comissão.³⁰ As propostas revisionais da Anfip têm sido geralmente apresentadas por esses parlamentares.³¹ A Anfip também demonstra possuir ampla capilaridade social nas suas articulações como evidenciado pelo abaixo-assinado com 30 mil assinaturas que encaminhou contra a instalação da revisão constitucional em 1993.

Além de defender as teses gerais do “partido da seguridade”, a Anfip propõe, como forma de evitar a manipulação dos recursos pela área fazendária, a criação de órgão próprio de arrecadação da seguridade que passa a recolher, conjuntamente, não só a contribuição sobre folha de salários, mas, também, as contribuições sobre faturamento e lucro — afetas à Receita Federal. O Sindifisco — a partir de 1994, transformada em Unafisco/Sindical —, com seis mil afiliados, compõe junto à Anfip (três mil afiliados) e outras entidades de servidores públicos um conjunto articulado de defesa da seguridade social, em particular a dos servidores civis, além da defesa corporativa da vasta burocracia setorial de fiscalização e arrecadação. Por recolherem, respectivamente, imposto sindical e contribuições em folha de pagamento de um grande número de afiliados de alta remuneração média, a Unafisco/Sindical e a Anfip comandam muitos recursos que são utilizados para dar suporte à mobilização de parceiros, a exemplo da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas — Cobap e do Movimento dos Servidores Aposentados do

Serviço Público — Mosap, e mesmo de parlamentares, como foi o caso das audiências públicas nas assembleias estaduais realizadas em 1995.³² A questão da criação do órgão próprio de arrecadação da seguridade divide estas duas entidades, sendo a proposta fortemente combatida pela Unafisco/Sindical.³³

O papel de elites técnicas e acadêmicas portadoras do conhecimento especializado em reformas de políticas públicas tem sido enfatizado na literatura.³⁴ No caso brasileiro, é bastante expressivo, na última década, o aparecimento de especialistas em análise econômica da previdência social e da seguridade social em geral, substituindo a elite burocrática tradicional (os “cardeais da previdência”), com formação em direito do trabalho.³⁵ Em áreas emergentes — como a da economia da seguridade social — que apresentam grande complexidade, o confronto entre análises, propostas e cenários se constitui um campo de disputa simbólica importante.³⁶ Daí se explica o intenso debate público em torno da previdência social entre especialistas e o fato de que propostas de entidades (ou mesmo de indivíduos!) com débil enraizamento social e político como o Instituto Liberal ou Instituto Atlântico tenham adquirido maior visibilidade que propostas de federações empresariais. É significativo que, na revisão constitucional de 1994, não se tenha obtido consenso entre especialistas da *policy community* da área econômica e da previdência quanto à operacionalização do modelo de capitalização (devido à incerteza quanto aos custos de transição e seu financiamento, tendo em vista a experiência chilena onde tais custos foram proibitivos).³⁷

Ao contrário da arena da atenção à saúde, a arena da previdência social convive com atores organizados afetados diretamente pela política. Especificidades tecnológicas dessa política — tipicamente transferências de renda — que, ao contrário de serviços médicos típicos, apresentam uma natureza continuada — produzem a ação coletiva de clientelas organizadas, como demonstra a experiência de vários países. A experiência na América Latina de associações de pensionistas mostra que elas são tipicamente organizações tipo *single-issue* voltadas para a defesa do valor real de pensões em ambientes inflacionários. Criada em 1985, a Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas — Cobap se fortaleceu imensamente como ator político devido ao sucesso obtido na mobilização dos 147% em 1991—1992.³⁸ Composta sobretudo por antigos sindicalistas, a Cobap logrou conferir visibilidade política às suas manifestações e conseguiu assento em arenas decisórias importantes, como o Conselho Nacional de Seguridade Social — CNSS, mas a habilidade de garantir visibilidade na mídia contrabalança sua debilidade organizacional. Não dispondo de contribuições em folha de pagamento, a Cobap é fortemente dependente dos sindicatos e associações (em particular da Anfip). Embora seu relacionamento com as centrais tenha sido conflituoso, no período recente mantém articulação mais estreita com a CUT.³⁹ A Cobap é uma entidade de perfil “inclusivo”, e representa

os interesses dos aposentados pelo regime geral da previdência (sobretudo o segmento minoritário de pensionistas que recebem mais que um salário mínimo). Sua plataforma contempla a criação de regime geral para todas as categorias, a aposentadoria por tempo de contribuição, e a gestão quadripartite da previdência, em que os pensionistas tenham assento.⁴⁰

O Mosap, por sua vez, é um produto não-antecipado da instituição do Regime Jurídico Único e da Constituição de 1988, e se constitui tipicamente numa associação de tipo *single issue*. A ameaça da revogação da extensão aos servidores inativos dos benefícios e vantagens concedidas aos ativos, assegurada pela Constituição vigente, e da conseqüente perda de privilégios, levou a um movimento defensivo à constituição da associação. Fundado em 1992, o Mosap se constitui numa frente de 39 entidades de servidores voltadas para a situação de seus inativos. Na revisão de 1995, defendia a manutenção da vinculação dos inativos a ativos, em troca da aceitação de contribuição dos primeiros ao sistema.⁴¹ Atitude igualmente defensiva adotaram as inúmeras entidades vinculadas ao Judiciário — onde se localiza grande parte das aposentadorias especiais.⁴²

Historicamente o mundo sindical sempre esteve enraizado na estrutura institucional do setor. As centrais sindicais — sobretudo a CUT que tem assento no Conselho Nacional de Previdência Social — constituem um ator importante na arena decisória da seguridade social. As centrais aglutinam de forma fragmentária os interesses do mundo do trabalho organizado. Com a filiação da Contag à CUT esta aumentou o grau de inclusividade de suas demandas, superando clivagens importantes na área da seguridade social quanto aos direitos sociais de trabalhadores rurais e urbanos. As demandas da CUT apresentam o pressuposto comum da viabilidade da previdência social e negação de crise estrutural do sistema. São apontados, nesse sentido, o alto grau de evasão das contribuições sociais, as distorções crônicas no gerenciamento do sistema, assim como o boicote da seguridade pelo Tesouro Nacional como causas dos problemas da seguridade social.⁴³ A CUT também defendeu, especificamente, a aposentadoria por tempo de serviço (sob o argumento de que os trabalhadores mais pobres ingressam no mercado de trabalho precocemente) e manutenção do salário mínimo como piso; e criticou o boicote burocrático a efetivação de direitos (sobretudo de trabalhadores rurais) consagrados em 1988. Na revisão constitucional de 1993, a posição da CUT mudou, tendo ela se manifestado a favor de reformas na aposentadoria por tempo de serviço, e pelo fim da integralidade da aposentadoria de servidores públicos (assegurados direitos adquiridos). Mesmo com ampla e majoritária filiação de sindicatos de servidores, a CUT não tem patrocinado ativamente os interesses dos servidores públicos — fato que produziu fragmentações importantes na Central.

O PT tem demonstrado uma posição mais universalista e inclusiva em suas demandas devido ao fato de que não restringe suas demandas ao mundo do trabalho organizado. A questão da aposentadoria por tempo de serviço é defendida pelo PT como forma de compensação para aqueles que ingressam no mercado de trabalho mais cedo.

No processo de revisão constitucional, os trabalhadores rurais estiveram na defensiva à medida que seus direitos constitucionais “privilegiados” estiveram sujeitos a fortes críticas. As críticas se dirigem ao grande número de fraudes verificados nas aposentadorias rurais a partir de 1991, e sobretudo à insuficiente contribuição dos trabalhadores rurais ao sistema — objeto de críticas de sindicatos urbanos.⁴⁴ A Contag, que cumpriu papel decisivo no processo constituinte para assegurar direitos de cidadania a um dos grupos mais destituídos da sociedade, manteve uma estratégia defensiva e focalizada na definição do limite de idade de aposentadorias rurais, na definição constitucional de produtor em regime de economia familiar e na forma de contribuição sobre a produção comercializada.

A arena da política previdenciária também apresenta outras especificidades institucionais que devem ser registradas. Trata-se de uma arena fundamentalmente centralizada no âmbito federal, em que inexistem problemas típicos de implementação da política. Sua baixa complexidade organizacional é assim um facilitador potencial de reformas. A questão interorganizacional e federativa só se manifestou na reforma com a proposta do governo de extinguir aproximadamente os 1.000 institutos municipais, criados após a Constituição de 1988, e de estabelecer o monopólio da União em termos de iniciativa legislativa.

3. Instituições e iniciativas de reforma: a revisão constitucional de 1993/1994

Prevista no ato das disposições transitórias da Constituição de 1988, a reforma constitucional de 1993/1994 parece ter sido vítima desse dispositivo. Com efeito, como será assinalado abaixo, o malogro da revisão constitucional de 1993 está fortemente associado a constrangimentos associados ao *timing* dessa reforma — exatos cinco anos após a promulgação da primeira. Antes de uma análise da reforma social na revisão de 1993/1994, esta seção analisa a revisão como um todo à medida que ela fracassou, virtualmente, em todas as áreas de reforma. Das 17 mil emendas relatadas — ou mais acertadamente: simplesmente ignoradas — pelo relator deputado Nelson Jobim, apenas seis emendas foram aprovadas.

O contexto político-institucional em que a revisão entrou na agenda pública estava balizado por quatro fatores: a) as especificidades do governo

de transição e de “salvação nacional” que caracterizou o período pós-*impeachment*, e de forma geral a gestão Itamar Franco em seu primeiro ano (outubro 1992 a outubro de 1993); b) a comoção institucional causada pela Comissão Parlamentar de Inquérito — CPI do Orçamento; c) pela crise fiscal e pelo *timing* das discussões constitucionais que se desenrolavam simultaneamente com a feitura do orçamento para 1994; d) e pelo calendário eleitoral de 1994. Estes fatores são analisados de forma sistemática a seguir.

O governo de transição apresenta duas especificidades: em primeiro lugar, caracteriza-se por ser respaldado por um pacto de salvação nacional, e pelo conseqüente arrefecimento da oposição no Congresso. Neste sentido, tudo o que os atores sociais estratégicos esperavam do governo Itamar era a superação da crise institucional, aberta com o *impeachment*, e não que desse início a uma nova etapa de inovações institucionais e políticas, as quais estavam simbolicamente associadas ao governo Collor de Mello. Em segundo lugar, pela marcada falta de liderança do vice-presidente Itamar Franco. Estes dois fatores se combinaram de forma a que não se formasse um núcleo articulador que pudesse imprimir direção e unidade às iniciativas reformistas.⁴⁵

O arranjo organizacional adotado para os trabalhos da revisão — centralizado no relator e numa única comissão de revisão que se pronunciava sobre a admissibilidade e mérito das PREs — alimentou os problemas gerados pela falta de comando e pelo desinteresse coletivo na revisão. Esta falta de comando magnificou o isolamento político do relator da revisão, o qual passou a assumir este papel *par défaut*. Juntamente com uma comissão ligada ao presidente — que permaneceu inoperante —, o Ministério da Justiça ocupou de forma extremamente tímida este papel. É significativo que várias agências do Executivo — que por concentrarem informações e *expertise* — constituem os *loci* privilegiados de propostas de reformas de políticas públicas — não tenham apresentado reformas ou só o tenham feito com grande atraso no cumprimento dos prazos oficiais. Assim, ministérios afetos a questões centrais na agenda reformista, como o das comunicações, não teriam encaminhado nenhuma proposta. O impedimento regimental a iniciativas do Executivo nesta revisão contribuiu diretamente para inibir uma ação concertada do Executivo.⁴⁶

A comoção institucional causada pela CPI do orçamento impactou a revisão constitucional de forma tripla. Em primeiro lugar, debilitou de forma particularmente intensa o Congresso enquanto instituição, e em particular sua imagem junto aos setores reformistas da opinião pública e a setores e grupos de interesse não-empresariais. A oposição no Congresso — com forte respaldo de setores da imprensa — alimentou-se desse processo e apontou para a ilegitimidade dos trabalhos de revisão por um Congresso com

inúmeros representantes que possivelmente seriam cassados e que ademais não haviam sido eleitos para aquela tarefa. O grupo partidário dos “contra”: PT, PDT, PSDB, e PC do B apresentou, sem sucesso, 664 emendas ao projeto de resolução que definia a data de início da Revisão com o objetivo de obstruir a pauta. A Revisão, no entanto, foi instalada através de artifícios regimentais por parte do presidente do Congresso, malgrado as tentativas dos partidos de oposição de obstruir a votação.⁴⁷

Em segundo lugar, devido a forma de organização dos trabalhos legislativos no Congresso, a revisão constitucional saturou a agenda parlamentar à medida que os trabalhos da CPI — em particular o relatório em que seriam definidas as cassações — ainda não haviam-se encerrado. Como assinalou o presidente da Câmara, deputado Inocêncio de Oliveira (PFL-PE), “a verdade é que a CPI está atrapalhando os trabalhos de revisão”.⁴⁸ As cassações levadas a cabo pela CPI do orçamento — que atingiram grandes articuladores políticos como os ex-líderes do PMDB e PFL, além do ex-presidente do Congresso — também exacerbaram a falta de mobilização pelos congressistas para os trabalhos da revisão.

A CPI do orçamento também produziu forte impacto nas relações Executivo-Legislativo. O ajuste fiscal do programa de estabilização do governo — e seu relativo êxito — deveu-se em grande medida ao fato de que o Congresso estava bastante enfraquecido e incapaz de oferecer resistência às iniciativas agressivas do governo de contenção do gasto público. Este fato aliado ao *timing* do ajuste fiscal e de elaboração do orçamento explica, em larga medida, a aprovação de um dos raros projetos de emenda constitucional apresentados — o Fundo Social de Emergência — FSE.⁴⁹ As características da conjuntura não escaparam aos estrategistas do governo. Para Gustavo Franco, secretário-adjunto de política econômica, e um dos arquitetos do programa de estabilização do governo, o momento era “propício para uma faxina em termos de contas públicas”, e previa que “o Congresso venha a revelar-se cooperativo”.⁵⁰ Como assinalou de forma arguta um analista, “a avaliação da equipe econômica é que o momento de crise por que passa o Congresso, diante da CPI da corrupção que investiga manipulação de verbas orçamentárias, é propício para cortes”.⁵¹

O *timing* do ajuste fiscal explica, em larga medida, o interesse do Executivo na revisão constitucional. Ancorados na necessidade de eliminação de um déficit público estimado em R\$ 25 bi, e constrangido pelos princípios jurídicos de anualidade e anterioridade para criação de novos impostos, e levando-se em conta as necessidades de mudanças constitucionais como pré-requisito para iniciativas na área tributária e fiscal, o governo se defrontou com um dilema de encaminhamento da revisão constitucional. As iniciativas nessa área e pela sua centralidade para o déficit, também na área da previdência social,

impunham um calendário rígido para a estratégia do governo: as propostas teriam de ser votadas ainda em 1993.

Com efeito, a necessidade de promover mudanças constitucionais para o programa de estabilização impulsionou o governo a se engajar na instalação dos trabalhos da revisão constitucional. O líder tucano na Câmara dos Deputados, deputado José Serra, defendia a revisão em duas fases. Em primeiro lugar, as matérias relacionadas com a questão fiscal, tributária e da previdência social, e, em seguida, as demais matérias. A estratégia do governo de viabilizar a aprovação de um “emendão” fiscal à Constituição e se descomprometer com a revisão foi percebida *ex post* por um parlamentar ao refletir sobre o fracasso da revisão: “o governo pegou carona para aprovar o Fundo Social de Emergência. Depois foi omissa”.⁵² A opção estratégica do governo se mostrou acertada. Beneficiou-se da fragilidade do Congresso em oferecer resistência, e ao mesmo tempo manejou estrategicamente a agenda da revisão, convertendo-a virtualmente num pacote de pequenas mudanças na área fiscal. Decorre daí que o Fundo Social de Emergência — FSE tenha se constituído na primeira emenda promulgada e na única mudança significativa realizada na Constituição.⁵³

O calendário eleitoral também cumpriu um papel importante na explicação do fracasso da revisão da Carta Constitucional de 1993-1994. O próprio prazo estabelecido inicialmente para o término dos trabalhos revisionais — abril de 1994 — foi estabelecido por ser o prazo limite para a desincompatibilização de ocupantes de cargos, em virtude das eleições de novembro. Com o Congresso voltado para a campanha eleitoral, (além da política de obstrução pelos “contra”) tornou-se extremamente difícil a obtenção de quorum. Os parlamentares relutavam em dar visibilidade a seu apoio a medidas impopulares, ou a medidas que pudessem trazer dividendos políticos e materiais ao governo. Como assinalou um parlamentar durante a negociação do FSE, “por que dar ao ministro Fernando Henrique, que é potencial candidato à presidência da República, um fundo com US\$15bi”?⁵⁴

Os setores empresariais se articularam fortemente pela revisão constitucional.⁵⁵ É curioso observar que o empresariado se constituiu no setor organizado mais ativo pela revisão. A experiência do processo constituinte em 1987-1988 em que os interesses empresariais foram em grande medida derrotados, representou um aprendizado para o empresariado que se mobilizou politicamente de forma extremamente ativa para a revisão de 1993. A incapacidade do empresariado de constituir associações de cúpula e superar sua notória e histórica fragmentação, resulta de constrangimentos organizacionais e institucionais.⁵⁶ A conjunção de fatores, que minou o esforço reformista, obstaculizou um momento importante de esforço mobilizatório.

No plano partidário, o único partido a apoiar ativamente a revisão foi o PFL. O PMDB foi fortemente atingido pela CPI do orçamento que exacerbou a notória fragmentação organizacional e falta de identidade programática, que

caracterizou o partido a partir do final da década de 80. Especificidades das instituições políticas brasileiras — no caso, o sistema partidário fragmentado e falta de organicidade dos partidos enquanto canais de intermediação de interesses — explicam a incapacidade de promoção de reformas. Muitas vezes os *veto players* de reformas estão localizados no âmbito dos próprios partidos.

Do ponto de vista da organização dos trabalhos legislativos, a revisão constitucional de 1993 é bastante peculiar à medida que configura uma situação *ad hoc* instituída para a revisão, não seguindo, portanto, a rotina processual de aditamento à Constituição estabelecida pelo regimento interno da Câmara dos Deputados. Suas especificidades processuais serão discutidas de forma comparativa com o formato adotado em 1995.

4. Instituições e iniciativas de reforma: a reforma constitucional de 1995/1996

A previdência social se constituiu na segunda *issue area* em objeto de revisão constitucional. O *timing* esperado pelo governo permitiria o adiamento da discussão das áreas mais controversas e a antecipação daquelas de maior taxa de consenso tais como a reforma do capítulo da área econômica.

Na realidade, a formação da agenda da revisão foi marcada por desenvolvimentos não-antecipados pelo governo. O mais importante desses desenvolvimentos foi a entrada na agenda presidencial, em seu primeiro mês de mandato, do projeto de lei de aumento do salário mínimo de autoria do deputado Paulo Paim (PT-RS). O veto do presidente a este projeto (que havia sido aprovado em votação simbólica pela Câmara) num quadro em que ele propôs aumento para si próprio e para o alto escalão do governo, além de ter sancionado o aumento salarial autoconcedido pelo Legislativo, e o projeto de anistia do presidente do Senado, envolvido em graves irregularidades administrativas, criou um fato político que definiu o processo de *agenda setting* da reforma.⁵⁷

Alegando que o aumento do salário mínimo para R\$100 acarretaria desequilíbrios insuperáveis na previdência social, o governo enviou ao Congresso uma medida provisória (MP 935) e um projeto de lei (PL 199/1995), determinando mudanças na legislação ordinária como requisitos para viabilizar o novo salário mínimo de R\$ 100. O governo teve, assim, de inverter a sua pauta, antecipando mudanças na legislação ordinária antes da aprovação de suas propostas revisionais. A controvérsia gerada em torno da questão impeliu o governo de apresentar duas semanas mais tarde a proposta de emenda constitucional.

Na tramitação do PL 199 (de 15/03/95), o governo recorreu ao expediente da “urgência urgentíssima” para retirá-lo das Comissões de Trabalho e Seguridade — onde o relator da primeira era o deputado Paulo Paim, e enviá-las diretamente ao plenário da Câmara.⁵⁸ Para a aprovação do projeto, o governo teve de negociar muitas modificações no projeto original (Cf. Quadro) devido a problemas na sua base de sustentação parlamentar — em virtude, entre outros fatores, da MP 935 discutida em seguida. A especificidade de cada uma das mudanças do PL em termos da natureza difusa ou concentrada dos seus benefícios e custos exige, a rigor, uma análise desagregada.

Neste contexto, a expedição da MP 935 (em 8/3/95), que autorizava o Tesouro a utilizar recursos da previdência para pagar seus pensionistas (os encargos previdenciários da União — EPU), foi violentamente contestada. O presidente do Congresso se recusa a aceitar a MP, alegando impropriedades formais, e se intensifica a crise aberta pela aprovação pelo Senado da Lei de Limitação dos Juros, e sua recusa em aprovar o nome do novo presidente do Banco Central. A medida provisória foi criticada pelo ministro da Saúde, que se recusa a assiná-la, e foi objeto no Congresso de intenso *lobby* contrário ao seu conteúdo por parte do alto escalão do Ministério da Previdência.⁵⁹ A medida foi criticada pelo líder do PMDB no Senado, senador Jáder Barbalho (PMDB-PA), e por deputados tucanos que entram na justiça contra a MP, além de levar o PT a solicitar a formação de uma investigação formal pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara — CFFC.⁶⁰ O episódio expressa também a crise que se formou entre o PMDB e o Executivo pelo suposto privilegiamento do PFL na distribuição de cargos no governo, e sua transformação em núcleo duro de sustentação parlamentar do Executivo.

O envio da proposta de revisão constitucional ao Congresso se fez acompanhar de intensa divulgação da mesma, na mídia, pelo ministro da Previdência, Reinhold Stephanes. A proposta mantinha forte continuidade com aquela proposta em 1993, e se constituiu no primeiro revés do governo.⁶¹ A Proposta de Emenda Constitucional — PEC 21 previa os seguintes pontos:

- desconstitucionalização de regras com as da aposentadoria por tempo de serviço e por idade, bem como do respectivo valor do benefício, deixando-as para as leis complementares que definirão os regimes previdenciários dos funcionários públicos civis, militares, e o regime geral que se aplicará aos demais casos;

- a proposta elimina a aposentadoria e pensão em decorrência do exercício de mandato eletivo. Proíbe (com exceções) a cumulatividade de aposentadorias e destas com remunerações recebidas em função de cargo, emprego ou função;

- possibilita a expansão da previdência complementar, e elimina ambigüidades do texto constitucional que têm dificultado a arrecadação de

contribuições sociais incidentes sobre o pró-labore de empresários e rendimentos do trabalho sem vínculo empregatício;

— permite a quebra de sigilo de informações para fins de fiscalização tributária e previdenciária; extingue a aposentadoria especial de professores e por tempo de serviço; e impede que novas vantagens concedidas aos servidores públicos sejam estendidas aos inativos;

— limita a contribuição de empresas estatais a seus fundos de pensão, tendo estes de ajustar seus benefícios sem reconhecimento de direitos adquiridos;⁶²

— mantém o salário mínimo como piso de benefício que substitui o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho, embora desvincule este piso da renda mensal vitalícia devida a idosos e inválidos sem meios de subsistência (com isso, caso o salário mínimo suba no futuro, não haverá transferência);

— não prevê um regime único, abrindo a possibilidade de existência de regimes diferenciados para servidores públicos civis e militares⁶³ (ponto distinto da proposta do substitutivo de Nelson Jobim).

A questão da desconstitucionalização representou uma dimensão importante da proposta. Para a legislação complementar, o *quorum* de aprovação é de maioria absoluta e não três quintos, com dois turnos nas duas casas, o que possibilita maior grau de manobra para o governo, e conseqüentemente menor irreversibilidade legislativa. Ademais, a desconstitucionalização de matéria da Carta, sem a conseqüente regulamentação por lei ordinária ou complementar, abria vasto espaço discricionário para o governo.⁶⁴

A votação da admissibilidade da PEC, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, representou a primeira derrota do governo. O relator propôs o desmembramento da proposta em quatro emendas.⁶⁵ Destas emendas a que trata do sigilo bancário foi posteriormente rejeitada. Após o revés sofrido, o governo anuncia a desaceleração da reforma da Previdência e a reversão de sua postura intransigente.⁶⁶ O desenho da nova estratégia do governo estava balizado por duas questões. Em primeiro lugar, a crise do relacionamento entre o governo e o PMDB — já referida anteriormente, que teve um desenlace inesperado com o desafio do presidente à ameaça de retirada do apoio do PMDB. Em segundo lugar, a forte reação pública às propostas de reforma da previdência, sinalizada pela onda de protestos que levou à queda do responsável pela comunicação do governo Roberto Muylaert.⁶⁷ O governo reverte a sua estratégia anterior e afirma que a proposta precisa ser discutida com a sociedade. “A ordem é menos velocidade e mais debate”, afirma Sérgio Motta, ex-ministro das Comunicações e estrategista político do governo: “o governo se rendeu às resistências do Congresso e das lideranças dos aposentados, e decidiu desacelerar a reforma da previdência social”.⁶⁸

A forte reação à proposta levou o governo a adotar uma postura mais conciliatória. Pesquisas de opinião mostravam que 53% dos entrevistados

apoiavam o atual regime, com critérios de idade e tempo de serviço, e 24% concordavam com a aposentadoria por tempo de serviço, respeitados prazos atuais.⁶⁹ O recuo estratégico do governo levou a uma atitude de *rapprochement* com a Força Sindical e sobretudo com o PT. O dirigente da Força, Luís Antônio Medeiros, afirmou que apoiaria todas as reformas menos a da previdência, argumentando que as regras de transição em relação ao fim da aposentadoria por tempo de serviço não respeitavam as expectativas de direito adquirido.⁷⁰

A opção estratégica de aproximação com o PT estava balizada no reconhecimento de que “qualquer reforma da previdência só passa aqui dentro se for de entendimento, inclusive com as esquerdas”.⁷¹ Esta estratégia produziu forte crise interna no PT. Lideranças do governo no Congresso sinalizam que pontos da proposta do deputado Eduardo Jorge (PT-SP), que estavam em tramitação no Congresso, poderiam vir a ser incorporados à emenda do governo. A direção nacional do PT se manteve irredutível e criticou fortemente a proposta do governo, exigindo que a facção Democracia Radical, do PT, acatasse as teses do partido e a retirada da proposta do deputado Eduardo Jorge.⁷² A deputada Benedita da Silva e Lula se posicionaram contra a equalização dos critérios de concessão de aposentadorias para homens e mulheres, contra o fim do auxílio natalidade, e contra a extinção da aposentadoria por tempo de serviço. Argumentavam que tais medidas aumentariam o *apartheid* social, afirmando que 50% dos trabalhadores de salário mínimo não alcançam 60 anos de idade.⁷³ O PT, ao longo do processo, não chegou a um entendimento entre o grupo parlamentar e a direção. No entanto, apresentou uma proposta oficial.⁷⁴ A proposta do deputado Eduardo Jorge, no entanto, seguiu tramitação normal, sendo aprovada na Comissão de Constituição e Justiça — CCJ por 25 votos a sete.⁷⁵

O processo de revisão constitucional envolveu clivagens interburocráticas entre os ministérios sociais e a área fazendária e de planejamento do governo e também o Judiciário e o Tribunal de Contas. O Tribunal de Contas da União atuou tipicamente como grupo de pressão da magistratura durante a votação do projeto de lei do mínimo e da emenda constitucional da previdência. No contexto da votação, o TCU divulgou os resultados de uma auditoria que teria encontrado R\$ 1,8 bi no caixa da Previdência, sugerindo que o quadro de falência da Previdência, apresentado pelo governo para justificar as reformas, escondia opções políticas em tecnicidades obscurantistas.⁷⁶ Na realidade, o TCU já havia atuado como ator estratégico durante o episódio da crise dos 147% de 1992, quando divulgou estudo da Dataprev em que se afirma que a situação financeira da Previdência era melhor do que a anunciada pelo governo. Esse conjunto de resistências levou o governo a protelar a apreciação da Emenda em segundo turno.⁷⁷

Em síntese, os fluxos e refluxos da proposta de revisão constitucional na área da previdência apresentaram o seguinte perfil:

- o governo adia o envio da proposta de reforma por causa das divergências no próprio ministério;
- adia novamente, porque a proposta continha erros de redação;
- oposição desmembra a emenda geral em quatro partes;
- o presidente confessa a deputados que não queria enviar uma proposta de reforma tão ampla por achar que enfrentaria dificuldades, mas teria sido convencido pelos líderes do governo;
- Congresso pressiona pela retirada da proposta de reforma: alguns parlamentares querem que o governo envie outra proposta de reforma.⁷⁸

A atribulada tramitação da proposta na comissão esteve fortemente associada ao padrão clientelista da Câmara, à fragmentação de interesses e falta de disciplina partidária. Na votação do mínimo, o PMDB se rebelou contra a proposta do governo em função de sua insatisfação na distribuição de cargos no governo. Michel Temer (PMDB-SP), líder do partido na Câmara, queixava-se de que “O PMDB não participa das decisões fundamentais, governativas, políticas”.⁷⁹ E acrescentava: “O governo precisa nos tratar como o maior partido do Congresso. Não podemos ficar a reboque do PFL ... ou o governo nos respeita ou caímos fora”.⁸⁰ O deputado Geddel Lima (PMDB-BA) expressou o que realmente estava em jogo: “a bancada está nervosa por causa do mobilismo e da inoperância do governo e os cargos entram nisso. O governo só responde com *não* para qualquer pleito”.⁸¹ E lamentava: “um dos nossos ministros é assessor jurídico, outro não tem dinheiro nem para tapar buraco de cárie, e um secretário é o fantasma da ópera”.⁸² Na mesma linha, o líder do PMDB no Senado, Jader Barbalho: “não se participa de um governo sem cargos, o PFL que o diga”.⁸³

Durante a votação da PEC, mesmo os deputados do PFL na comissão ameaçaram votar contra.⁸⁴ Gerson Peres (PPR-PA) relatou e declarou inconstitucional a emenda que atribui ao Presidente da República o poder exclusivo de propor leis sobre formas de financiamento da previdência e saúde. Este ponto mereceu fortes críticas da bancada municipalista na Câmara.⁸⁵ A emenda da quebra de sigilo bancário — projeto de autoria de FHC — foi também rejeitada por Régis de Oliveira (PSDB-SP). Após demoradas negociações — em que a questão dos direitos adquiridos foi moeda de troca — a CCJ aprovou o relatório.⁸⁶ As mudanças entre o proposto e o votado são as seguintes:

- rejeição da quebra do sigilo bancário e fiscal por parte da previdência de pessoas acusadas de sonegação;
- rejeição do fim da isenção das entidades filantrópicas e igrejas;
- rejeição da proibição dos aposentados recorrerem à justiça para garantir direitos adquiridos;
- a CCJ aprovou a inclusão da expressão “na forma da lei” no capítulo que garante o direito universal à saúde (a proposta foi retirada pelo governo antes da votação desse ponto específico).

Os trabalhos da comissão temática foram marcados pela incapacidade do governo em assegurar um relator e um presidente de grupo político, o que contribuiu para a mudança observada na discussão posterior. O cargo crucial de relator da proposta do governo (transformada em PEC 33-A/95) foi entregue ao deputado Euler Ribeiro (PMDB-AM) e a presidência da comissão ao ex-ministro da Previdência do governo Figueiredo, deputado Jair Soares (PFL-RS) que havia se pronunciado contra o projeto em várias ocasiões, e favorece ativamente a obstrução dos trabalhos de instalação da comissão.⁸⁷ O relator mantinha vínculos históricos com entidades do serviço público e foi o parlamentar que apresentou as propostas revisionais da Anfip, na revisão de 1993.

A elaboração do Relatório se constituiu no ponto decisivo da barganha política em torno da reforma, e se caracterizou por conflitos abertos com o governo, além de inúmeras reuniões entre governo, líderes partidários, associações, entidades de movimentos sociais, e centrais sindicais.⁸⁸ A votação na comissão especial foi suspensa três vezes por obstrução dos trabalhos pelos sindicalistas. A PEC 33-A/95 recebeu 83 emendas no prazo regimental de 10 dias, e ouviu 34 pessoas em audiências públicas. Dessas audiências cabe destacar o papel dos especialistas em seguridade social que, juntamente com as entidades sindicais e parassindicais, metade das quais representantes de categorias profissionais da burocracia da seguridade social e do Judiciário, compuseram a maior parte dos depoentes, o que se demonstra no quadro a seguir:

Quadro: Audiências Públicas na Comissão Especial de Previdência Social

Entidades participantes	Nº de audiências
Especialistas	6
Estados e municípios	2
Entidades sindicais	9
Burocracias setoriais seg. social	4
Associações, federações/confederações (trabalhadores/patrões)	5
Entidades empresariais	3*
Ministros	3
Judiciário	6
Movimentos sociais	4**
Militares	1
Total	34

* A Comissão de Valores Mobiliários foi incluída como representando os interesses de corretoras e distribuidoras de valores mobiliários

** Inclui ex-presidente da Cobap, incluído como membro do CNSS

Os trabalhos da comissão especial foram fortemente marcados por dois desenvolvimentos. Em primeiro lugar, pela iniciativa do governo de incorporar outros atores para a arena decisória em virtude das dificuldades encontradas em conduzir o processo na Comissão. Os sindicalistas se mobilizaram em torno da proposta de uma greve geral e apresentaram uma proposta ao governo. Por iniciativa presidencial, o governo convidou as centrais sindicais a buscarem um acordo.⁸⁹ O acordo foi selado no Palácio do Planalto, e seu anúncio produziu forte reação do PT, dos parlamentares em geral (em virtude do *bypass* da “arena legítima”), e do sindicalismo do serviço público.⁹⁰ Este último foi o mais fortemente atingido pelo acordo que restringia as condições de elegibilidade à aposentadoria integral pelos servidores. As entidades de servidores acusaram a CUT de traição. A adesão por parte da CUT à proposta pode ser interpretada como uma saída estratégica por parte da liderança da entidade, em virtude da inevitabilidade das mudanças propostas.⁹¹ O desenlace das negociações ocorreu com a renúncia do presidente da comissão, Jair Soares (PFL-RS), devido à insistência do líder de seu partido de levar adiante a votação na sessão programada. Atuando oportunisticamente, e alegando uma brecha regimental — que o número de sessões já havia ultrapassado o limite máximo previsto — o ex-presidente da Câmara dos deputados, deputado Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA) dissolveu a Comissão e levou a questão diretamente ao plenário. A relatoria, no entanto, foi mantida com o deputado Euler Ribeiro.

O relatório final da comissão especial expressou o consenso possível, e envolveu várias derrotas para o governo. O projeto final incorporava apenas mudanças não-incrementais no sistema vigente: introdução de requisitos de tempo de contribuição e virtual extinção da aposentadoria por tempo de serviço; extinção das aposentadorias especiais (com regras de transição para professoras do primeiro grau); desconstitucionalização do teto de benefício mediante acordo tácito fixando-o em 10 SM; manutenção dos requisitos diferenciais para as aposentadorias rurais e urbanas, e segundo o sexo; manutenção de regimes diferenciados para militares e servidores civis; critérios rígidos para a integralidade de proventos para servidores públicos; transformação do Instituto de Previdência dos Congressistas — IPC em fundo de pensão.

III. A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional

O estudo da formação de políticas de tributação só recentemente tem atraído interesse na área da ciência política (ROSE e KARRAN, 1986; PETERS, 1991; STEINMO, 1994). As transformações estruturais, que ocorreram nos anos 80, no que se refere à redução do papel do Estado na economia num quadro de crise fiscal, conferiram grande centralidade às questões relativas à taxação. Inaugurando um ciclo internacional de grande envergadura, reformas tributárias importantes foram implementadas nos países capitalistas avançados nos anos 80 e início dos anos 90. Na América Latina, o primeiro ciclo de reformas teve lugar no início da década de 60. Após um longo interstício, assistiu-se, recentemente, a uma onda de reformas tributárias igualmente importantes. Bird (1992) identifica, nesse segundo ciclo de reformas, um momento importante de redefinição estrutural dos sistemas tributários na América Latina.⁹² A estabilidade monetária na região, por outro lado, introduziu uma nova transparência social que conferiu forte visibilidade aos desequilíbrios fiscais existentes. No Brasil, as formas perversas de resolução do conflito distributivo através da inflação — e que beneficiavam não só os setores financeiros, mas também os governos nos seus vários níveis — inviabilizaram-se, exacerbando os problemas fiscais, sobretudo nos governos estaduais (BACHA, 1994).

As iniciativas reformistas no campo tributário e fiscal, no período recente, são numerosas e, efetivamente, sugestivas da grande centralidade que esse tema passa a ter na agenda pública brasileira. No período pós-Constituinte assistiu-se a episódios importantes de iniciativas de reformas tributárias e fiscais. No governo Collor, o conjunto de medidas recomendadas pela Comissão Executiva da Reforma Fiscal — CERF, e aquelas conhecidas como “emenda”, que foram descontinuadas devido ao *impeachment*. Durante a revisão constitucional de 1993 e 1994, os projetos de emenda constitucional que também malograram. Durante o governo Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, com a criação e prorrogações sucessivas do Fundo Social de Emergência — FSE (depois rebatizado Fundo de Estabilização Fiscal — FEF) e Imposto Provisório de Movimentação Financeira — IPMF (depois rebatizado CPMF), além da Proposta de Emenda Constitucional da reforma tributária encaminhada ao Congresso em 1995.

O presente capítulo tem dois objetivos. Primeiro busca-se explorar analiticamente as especificidades do processo decisório das reformas tributárias. Segundo, pretende-se caracterizar, empiricamente, o conjunto de interesses em jogo e o padrão de interação política entre eles nessa arena específica. A discussão tem como referência específica as iniciativas de reforma constitucional no campo tributário, com ênfase na emenda constitucional da reforma tributária de 1995-1997. Por arena política da reforma entende-se tanto a arena congressual — onde, em última instância, serão tomadas as decisões de reforma relevantes — quanto a extracongresso — onde os interesses interagem em espaços não-sujeitos à regra majoritária. A tramitação legislativa do projeto de emenda constitucional não é discutida, uma vez que ele não havia sido votado na Câmara dos Deputados no momento em que esse trabalho foi concluído. A análise apresentada constitui uma caracterização preliminar a uma discussão mais abrangente que incluirá, também, como objeto, o processo legislativo da reforma e das relações Executivo-Legislativo ao longo desse processo.

1. A política tributária como arena decisória

“Se é necessário para a conservação da pátria, tire-se a carne, tire-se o sangue, tirem-se os ossos, que assim é razão que seja; mas tire-se com tal modo, com tal indústria, com tal suavidade, que os homens não o sintam, nem quase o vejam.” (VIEIRA, 1995: 12)

As questões tributárias são produzidas em uma arena decisória caracterizada por especificidades importantes. Em primeiro lugar, malgrado sua importância mais ampla na economia e na sociedade, as políticas na área tributária, em contraste com as decisões relativas ao gasto público, possuem uma certa invisibilidade — “suavidade”, diria o Padre Antônio Vieira — para os atores sociais. B. Guy Peters, um dos poucos cientistas políticos a estudar sistematicamente a questão, apontou com perspicácia que: “o mesmo volume de benefícios, que teriam grande visibilidade numa autorização de gasto, poderia muito facilmente passar despercebido na legislação tributária” (PETERS, 1991:2). A relativa “invisibilidade” e incerteza quanto aos impactos da renúncia fiscal e dos impostos indiretos — o que vale também para o chamado imposto inflacionário (BACHA 1994) — constitui um incentivo para que os atores políticos e elites burocráticas escolham esses mecanismos em lugar de instrumentos que produzem maior conflito.

Em segundo lugar, como também assinalado pelo mesmo autor, diferentemente de outras políticas públicas associadas à provisão de bens e serviços de natureza social (saúde, saneamento, educação, entre outros), as

políticas tributárias raramente podem ser usadas na arena eleitoral em benefício de seus mentores. Enquanto os benefícios dessas políticas tendem a ser difusos, o ônus fiscal de seu financiamento são normalmente concentrados, e mesmo quando não o sejam, tendem a adquirir maior visibilidade política do que os benefícios gerados. Embora passem a contar com o apoio de grupos de interesse setoriais, parlamentares que patrocinam reformas ou emendas estão sujeitos ao constrangimento eleitoral na arena política mais ampla. Em outras palavras, a forma de manifestação da *conexão eleitoral* no caso de iniciativas tributárias é bastante distinta, senão simétrica, à forma como ela se manifesta em outras *issues areas*.

Em terceiro lugar, trata-se de uma arena onde predominam decisões de grande complexidade cujas técnicas só são acessíveis a especialistas. Para Peters (*id. ibidem*), essa especificidade da política está estreitamente relacionada à sua relativa invisibilidade: “como a política tributária é percebida como extremamente técnica pelos políticos e cidadãos, é usualmente mais fácil para ‘empreendedores políticos’ (*political entrepreneurs*) criarem benefícios por via do sistema tributário do que pelo gasto direto”.

Em quarto lugar, a invisibilidade e a técnica das decisões tributárias conferem grande importância à “política das idéias”, ao papel desempenhado por ideologias (econômicas) e pelo consenso de especialistas (BEAM, CONLAN e WRIGHTSON; 1991; Cf. também WEIR, 1992; HALL, 1989).

A questão da produção de consensos em torno do que constitui “a boa política pública” é crucial nas discussões recentes sobre a lógica da delegação (KIEWIET e McCUBBINS, 1991; KHREBIEL, 1991) ou nas discussões dos mecanismos de persuasão na dinâmica congressual (ARNOLD, 1990). Nesse tipo de arena, pode-se argumentar que a *rationale* para a delegação se torna mais forte.

Esse ponto é crucial para que se possa analisar convergências recentes entre especialistas na área de finanças públicas e administração tributária, e o papel desempenhado por agências multilaterais, através de programas de cooperação técnica, na produção desse novo “consenso”.

Embora tenha assinalado a centralidade do conhecimento especialista nessa arena, Peters não explora analiticamente suas implicações quanto aos padrões de decisão e de interação política entre os atores envolvidos. Na figura 1, apresentamos um quadro tentativo dos padrões de decisão que podem resultar combinando grau de complexidade técnica e visibilidade do *issue*, objeto de decisão para os atores relevantes. Essa visibilidade tem a ver não só com a incidência concentrada de custos e benefícios nos cidadãos como também com a centralidade da questão na agenda pública.

Figura 1: Visibilidade da questão na agenda política

		baixa	alta
Grau de complexidade técnica da política	baixa	<i>A</i> ref. universitária ref. administrativa ref. previdência	<i>B</i>
	alta	Mercosul navegação de cabotagem <i>C</i>	ref. tributária <i>D</i>

Pode-se identificar quatro arenas possíveis que estão sumarizadas abaixo de forma auto-explicativa. Alguns exemplos de outras áreas que não a tributária são oferecidos, tentativamente, para facilitar a argumentação:

Arena A

Arena privilegiada de política distributiva; grupos de interesse fazem *lobbying* sem encontrar resistências; coalizões de não-interferência mútua entre os atores.

Maior propensão à manutenção do *status quo*.

Dificuldades de surgimento de propostas de reformas com legitimidade política.

Arena B

Maior propensão à “ideologização” do processo de reforma com forte polarização de posições.

Surgimento de fortes propostas concorrentes, marcadamente diferenciadas.

Mobilização de atores para o veto por parte de atores políticos relevantes.

Arena C

“Desideologização” do processo de reforma.

Centralidade do papel dos especialistas na formulação das propostas.

Maiores possibilidades de recursos a mecanismos de persuasão de parlamentares e elites burocráticas, através de argumentos de natureza técnica.

Atuação de burocracias insuladas, com legitimidade técnica, capazes de influenciar atores políticos relevantes.

Arena D

Atuação dos especialistas como árbitros, entre os diversos atores envolvidos, em virtude da existência de projetos concorrentes de difícil comparação para não-especialistas.

Apoio e oposição de diversos atores baseados mais em lealdades externas que em considerações específicas sobre a política em pauta.

Situação propícia à não-política, incrementalismo e paralisia decisória pelas incertezas associadas aos resultados das políticas.

As políticas dispostas ao lado direito do diagrama, por terem maior visibilidade política, têm maior custo de formação de coalizões vencedoras. As políticas de maior complexidade técnica, por sua vez, apresentam barreiras à entrada aos não-especialistas, as quais se combinadas com forte visibilidade podem levar à paralisia decisória.

As reformas tributárias parecem se enquadrar na situação D, dependendo do grau de politização das questões federativas, fator que determina fortemente a visibilidade do *issue*. No caso da reforma constitucional recente, típica de uma situação pós-autoritária, pode-se afirmar que ela se caracteriza por média centralidade política do *issue* (daí sua localização intermediária na figura) e grande complexidade técnica. Essas duas variáveis fornecem um quadro necessário, mas não suficiente para a análise do padrão de relacionamento político na arena decisória em pauta. Há de se integrar também ao quadro teórico variáveis relativas ao processo legislativo.⁹³ Com efeito, a dinâmica institucional dos legislativos e os conhecidos mecanismos de controle de agenda podem ser facilitadores ou impeditivos de reformas. As variáveis citadas são relevantes para a análise da formação da agenda no Executivo.

Finalmente, essa arena se caracteriza pelo relativo predomínio de atores de natureza burocrática ou institucional, tais como governadores, secretários estaduais da Fazenda e Planejamento, associações e fóruns de base regional, estadual e municipal. Esse aspecto, não discutido na literatura levantada, é particularmente relevante para a análise de estados federados como o Brasil, e é particularmente evidente nas discussões sobre a repartição constitucional de tributos (que é o objeto central desse trabalho), embora não seja observado, na discussão, a legislação do imposto de renda. Nesse último caso, observa-se o oposto: o predomínio de grupos de interesse privados buscando garantir isenções, incentivos e benesses diversas, via regime tributário.

1.1. Consocialismo e reforma constitucional

O último ponto citado remete à horizontalização da disputa política e ao papel de elementos consociativos no sistema político brasileiro e seu possível impacto na reforma constitucional (MELO, 1996). A reforma tributária fornece um caso exemplar para a análise desses pontos pela centralidade que adquirem as questões federativas na discussão da reforma. Entendemos consocialismo na forma, já consagrada, proposta por Lipjhart (1984); ou seja, como um sistema político voltado para a proteção de minorias e a moderar a regra majoritária. Lipjhart enumera um conjunto de traços definidores do consocialismo: *partilha do poder* entre a maioria e a minoria (grandes coligações); *dispersão do poder* (pelo Executivo e o Legislativo, duas câmaras legislativas e diversos partidos minoritários); *justa distribuição do poder* (representação proporcional); *delegação do poder* (a grupos organizados territorialmente ou não) e *limite formal do poder* (mediante o veto das minorias).

Nos casos polares citados por Lipjhart — Suíça e Bélgica — esses elementos aparecem com nítida clareza. No Brasil, embora muitos desses aspectos estejam ausentes, traços importantes de consocialismo podem ser encontrados na estrutura formal do sistema político, como o bicameralismo equilibrado e o federalismo. Lamounier localizou, de forma apropriada, matizes consocialistas no Brasil:

“De fato, essa hipertrofia ‘executivista’ dificultou durante muito tempo o reconhecimento de uma característica oposta e não menos básica de nossa tradição institucional: o fato de que a espinha dorsal do subsistema representativo (eleitoral, partidário e federativo), sob condições democráticas, posiciona-se muito mais no bloqueio do que na tomada e implementação de decisões. A imagem de concentração e verticalismo, senão de truculência e arbítrio, a que se chega pela observação do ápice executivo, contrasta vivamente com a que se obtém pela análise do sistema eleitoral, que é proporcional e altamente permissivo; do sistema partidário: que é plural, com elevado índice de fracionamento e escassamente dotado de controles verticais no interior de cada partido; do funcionamento interno das casas legislativas, que prevê representação proporcional dos partidos nas comissões, entre outros mecanismos; da estrutura federativa, com seus três níveis igualmente autônomos; da organização judiciária, altamente descentralizada; do Ministério Público ...; e mesmo arenas de menor hierarquia (como o Conselho Nacional de Política Fazendária — Confaz — conselho formado pelos secretários estaduais de finanças), que decidem por unanimidade”. (LAMOUNIER, 1996: 23).

Stepan (1997), em contribuição recente, mostra, com dados comparativos, que o sistema federativo brasileiro é um dos mais descentralizados ou *majority-constraining* existentes. O autor leva em consideração quatro

variáveis: o grau pelo qual o sistema de partidos é nacional em sua estrutura de incentivos; o grau pelo qual o *policy-making* é constitucionalmente alocado às subunidades da federação; a amplitude do escopo de políticas a cargo da câmara de representação territorial; e o nível de super-representação política nessa mesma câmara. O reconhecimento dos elementos consocialistas como uma variável independente que determina a visibilidade do *issue* na agenda política permeará a análise empírica apresentada abaixo.⁹⁴ O tratamento extensivo desses elementos, durante a tramitação legislativa das reformas constitucionais recentes, foge ao escopo do presente trabalho.

2. A formação da agenda da reforma tributária: da CERF à revisão constitucional

O processo de formação da agenda da reforma tributária dos anos 90 representa, em grande medida, uma desconstrução daquela que balizou os trabalhos da Constituinte de 1987-1988. Fortemente descentralizante, complexa e expansionista, do ponto de vista das instituições fiscais, e redistributiva e inclusiva, do ponto de vista social, ela vai gradativamente cedendo lugar a uma agenda balizada pela necessidade de integração competitiva ao mercado internacional, simplificação e harmonização tributária, recuperação da capacidade fiscal e tributária da União, e enfoque atuarial do financiamento da política social.

Após a promulgação da Constituição de 1988, setores das elites políticas e burocráticas se mobilizaram em torno de duas idéias-força relacionadas, mas não logicamente interdependentes: a da ingovernabilidade e a da necessidade de reformas pró-mercado. A discussão em torno da questão da ingovernabilidade assumiu grande centralidade no debate público em torno das reformas recentes. Mais que isso, ela se tornou um princípio ordenador do campo político.⁹⁵ A ingovernabilidade fiscal passou a ser invocada com base num duplo diagnóstico: de rigidez fiscal e orçamentária e de expansão de direitos sociais e do gasto social crescente sem previsão de novas fontes de financiamento.

A difusão das reformas pró-mercado se difundiram no Brasil, segundo um *timing* específico, que está sobredeterminado pelo processo de democratização no Brasil. Este pautou-se por ter sido produto de um pacto interelites, que se estendeu num longo período de tempo, e sobretudo por ter precedido o processo de ajuste e estabilização econômica. Os custos do processo de barganha política e da disputa distributiva (entre empresários e trabalhadores organizados, setores e firmas, corporações, e entes federativos) foram socializados e implicaram

expansão fiscal e aceleração inflacionária. A agenda das iniciativas reformistas na Nova República reflete o impacto das novas demandas engendradas pela democratização, e pela existência de muitos *veto players* devido à fragmentação do sistema de representação e intermediação de interesses. As iniciativas de reforma pró-mercado voltadas para o ajuste fiscal, desregulamentação e liberalização foram, dessa forma, diferidas no tempo. As iniciativas de reforma econômica assumiram um formato mais pragmático e menos programático do que nos outros países.⁹⁶

O processo de descentralização fiscal brasileiro também apresenta um *timing* específico que teve fortes repercussões sobre a formação da agenda de reformas. A descentralização fiscal precedeu o processo de estabilização econômica (AFONSO, 1996). Devido a essa “seqüência viciosa”, os efeitos perversos do novo federalismo fiscal pós-Constituinte — entre os quais o descontrole das finanças estaduais e municipais — assumiram grande centralidade na agenda pública.

O novo arranjo institucional na área tributária decorrente da Constituição de 1988 significou, efetivamente, uma transferência real de renda da União para os estados e municípios (PISCITELLI, 1989, p.87; DAIN, 1995, p.44; REZENDE, 1996a, p.8).⁹⁷ Neste processo, os municípios foram os mais beneficiados, ocorrendo uma substancial perda relativa da União na participação da receita fiscal do País (ROSA, 1989, p.133-134). O tema central das elites políticas, empresariais e burocráticas em relação às novas normas constitucionais refere-se à transferência de recursos para estados e municípios, sem a contrapartida do repasse de obrigações correspondentes (AFFONSO, 1994). Em outras palavras, a União teria perdido recursos, mas mantido os mesmos encargos (OLIVEIRA, 1995, p.123-125) .

Embora a União permanecesse praticamente com as mesmas atribuições anteriores à promulgação da Carta Magna, a sua incapacidade de manter os níveis históricos de investimentos em infra-estrutura e em políticas sociais acarretou uma espécie de “descentralização selvagem” de atividades para os governos subcentrais. Em função dessa perda no orçamento fiscal a partir de 1988, a União começa a lançar mão das chamadas “contribuições sociais”, como um meio alternativo de arrecadar recursos suplementares (DAIN, 1995, p.44; OLIVEIRA, 1995, p.137). Esta estratégia desenvolvida ao longo dos últimos anos tinha a vantagem, por um lado, do governo federal não ter de repassar esses recursos para os estados e municípios — como ocorre na criação de novos impostos previstos na Constituição — e, por outro, essas contribuições poderiam entrar em vigor apenas três meses após sua aprovação, não exigindo o princípio da anterioridade para serem implantadas.⁹⁸

O acirramento do comportamento defensivo do Tesouro Nacional acompanhou a forte deterioração das contas públicas e diminuição dos graus de liberdade fiscal do governo. Neste contexto, os estados e municípios e os

ministérios da área social passaram a se constituir em atores institucionais privilegiados do conflito fiscal federativo e intragovernamental. O aumento da participação das contribuições sociais na receita fiscal da União expressou o comportamento defensivo da União em relação às perdas que sofreu com o novo federalismo fiscal pós-1988.

A receita das contribuições sociais, que passaram a representar mais da metade da receita tributária da União, passou a ser disputada pelo Tesouro. Concretamente a disputa envolveu a forma de financiamento do Sistema Único de Saúde e do pagamento dos encargos previdenciários da União, do custeio e pessoal do Ministério da Previdência. Boicotes e indecisões pautaram o padrão de atuação do Tesouro em relação ao orçamento integrado da seguridade social.

A área fazendária e de planejamento do governo passou a se mobilizar em torno da questão da rigidez orçamentária e da necessidade de garantia de ‘receitas livres’.⁹⁹ Com base no fato de que o governo só passou a dispor de liberdade alocatória no que se refere à 10% do orçamento, o governo federal passou a patrocinar iniciativas que visavam à retenção de parcelas das transferências constitucionais aos estados e municípios, e a retirar parcelas dos recursos que compõem as fontes dessas transferências (imposto de renda das pessoas jurídicas e Imposto sobre Produtos Industrializados — IPI) (SANTOS, RUA E MACHADO, 1993). Essa disputa federativa evoluiu gradativamente e ganhou certa permanência com a criação, em 1993, e as sucessivas prorrogações do Fundo Social de Emergência — FSE (transformado em 1996 no Fundo de Estabilização Fiscal — FEF). Pela importância que essa disputa vem assumindo, podemos afirmar que ela constitui-se em dimensão essencial do conflito fiscal e distributivo brasileiro (Cf. tb. SOLA, 1995).

No plano federativo mais amplo, observou-se forte expansão do gasto e do endividamento dos governos estaduais. Ancorados em bancos estaduais — o que lhes possibilitava agir como emissores líquidos de moeda — e dispondo de instrumentos para ampliar suas dívidas mobiliárias, os estados escaparam ao controle das autoridades monetárias. A questão das finanças estaduais gradativamente passaram a ter grande visibilidade na agenda pública, como fonte de ingovernabilidade fiscal.

Esse é o pano de fundo no qual se formou a contra-agenda da reforma tributária no período pós-Constituinte. Essa contra-agenda está ancorada na idéia de ingovernabilidade fiscal, patologias fiscais associadas aos excessos descentralizadores (endividamento dos estados, guerra fiscal, etc) e colapso fiscal da União. Além disso, a nova agenda centra-se também nos requisitos de redução da carga fiscal global — e redução dos “55 impostos do País” —, e sobretudo do “custo Brasil”. Esta expressão passa a compor o repertório intelectual da nova agenda e sinaliza a necessidade de redução das contribuições sociais, da desoneração das exportações e da eliminação dos impostos cumulativos.

2.1. Propostas de reforma: a construção da agenda e o monopólio dos especialistas

A primeira iniciativa compreensiva de proposta de reforma fiscal no período pós-Constituinte ocorreu durante o governo Collor, com a criação da Comissão Executiva da Reforma Fiscal — CERF. Reunindo trabalhos de cerca de 50 especialistas, a CERF propôs um conjunto de medidas que passaram a constituir os termos da discussão pública em torno da questão: a criação de um imposto sobre valor agregado (a partir da fusão do IPI, ICMS e ISS) pago no destino; a desoneração plena das exportações; 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 para custear o setor; a criação de um imposto sobre ativos, e de impostos seletivos sobre energia elétrica e combustíveis, entre outros.

Os trabalhos da comissão, que implicaram mudanças em 33 artigos da Constituição, não foram apreciados pelo Congresso Nacional, em virtude do *impeachment* do presidente Collor. No entanto, a proposta estava fadada ao malogro pela intensa resistência oferecida pelos setores da burocracia pública — notadamente Receita Federal, Ministério da Previdência, BNDES —,¹⁰⁰ pelos governos estaduais,¹⁰¹ e pelas associações empresariais.¹⁰²

O intenso debate público que acompanhou os trabalhos da CERF, e as propostas que surgiram em virtude desse debate¹⁰³ forneceram as bases pro-gramáticas das propostas debatidas na Revisão Constitucional de 1993-1994. Da Revisão, apenas quatro emendas foram aprovadas, dentre as quais o Fundo Social de Emergência. Como se sabe, ao Executivo era vedada a iniciativa propositiva durante a revisão constitucional. As propostas de emenda revisional foram apresentadas pelos deputados.

Durante esse período, aproximadamente 60 propostas de reforma tributária tramitaram no Congresso Nacional (Secretaria da Receita Federal, 1994). Deputados e renomados economistas como Delfim Neto, José Serra, Roberto Campos e Francisco Dornelles apresentaram, nesse período, projetos de reforma tributária. Além destes, parlamentares de peso como Luis Carlos Hauly, Benito Gama, Pedro Simon, Victor Faccioni, Luís Eduardo, Roberto Freire, Flávio Rocha — que apresentou a proposta do imposto único — e Luiz Roberto Ponte, possuíam propostas compreensivas de reforma constitucional. A senadora Eva Blay — suplente do senador e ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso — apresentou o projeto elaborado pelo economista Edmar Bacha de reforma tributária do governo. O debate em torno da reforma tributária tornou-se um monopólio dos deputados especialistas e das elites burocráticas.¹⁰⁴

A Receita Federal — a principal elite burocrática especializada em questões tributárias — realizou uma avaliação das principais propostas e

chegou à conclusão de que, quando se compara o impacto dessas propostas com a situação existente em 1993, há sempre uma diminuição da carga tributária global, estimada naquele ano em 22,92% do PIB. (Receita Federal, 1996).

Entre as propostas analisadas naquele período, a de maior capacidade de arrecadação alcançaria a 22,62 % do PIB e a partir deste patamar começaria a baixar até chegar a 13,12% do Produto Interno Bruto. As propostas que implicariam uma maior queda da arrecadação seriam a do “imposto único”, de autoria do deputado Flávio Rocha, do Partido Liberal, que implicaria uma queda de 22,92 % para 13,12%, seguida da chamada “emenda Ponte” que provocaria uma queda para 15,28%, a do Luiz Carlos Hauly para 16,98%, a da USP (Estudos Avançados) para 17,08%, a do INAE, a da Força Sindical para 18,5%, a do Estado do Rio Grande do Sul para 19,88%, a da Comissão Executiva para a Reforma Fiscal para 21,48% e a do deputado Germano Rigotto para 21,66% e, por fim, a do Banco Mundial (Anwar Shah) para 22,62% do PIB. Obviamente, as propostas listadas no trabalho da Receita Federal, oriundas de várias entidades, foram apresentadas pelos deputados identificados com essas instituições, ou pelo menos, com os projetos elaborados pelas mesmas (RECEITA FEDERAL, 1996).

Excetuando a proposta oficial, apenas um pequeno número de emendas constitucionais na área tributária aparecem com uma certa constância nas discussões do Congresso. A mais antiga e importante dessas propostas é a emenda do ex-deputado Luís Eduardo Ponte, que se tornou um “cruzado” de seu projeto de reforma tributária. Ponte viajou por todo o país defendendo a sua emenda, procurando sensibilizar, sobretudo, setores empresariais e a classe média, que suportam a maior parte dos impostos diretos. Sua emenda, que sofreu várias versões, baseia-se fundamentalmente em impostos seletivos. Ela inicialmente inspirou-se em um imposto sobre transação financeira e, depois, incorporou impostos seletivos, totalizando seis impostos em suas versões mais recentes. Estes últimos são impostos que incidem sobre mercadorias e serviços de grande peso e com maiores facilidades de serem cobradas na origem, como é o caso dos cigarros, automóveis, bebidas, combustível, energia elétrica e telecomunicações.

A emenda Ponte encontrou grande aceitação e simpatia nos meios empresariais — especialmente em algumas associações comerciais estaduais e em inúmeros Clubes de Diretores Lojistas, CDL¹⁰⁵ em virtude de ser uma proposta de reforma tributária baseada em impostos não-declaratórios.¹⁰⁶ Segundo o autor da proposta, ela diminuiria muito os custos de arrecadação e de fiscalização, além de liberar mais tempo para o contribuinte realizar os seus afazeres, uma vez que estaria eliminada toda a burocracia atualmente existente para a declaração e pagamento de impostos.¹⁰⁷ A proposta se mostrou inviável politicamente uma vez que retira dos estados e municípios o controle sobre impostos. A proposta concentra na União a arrecadação,

cabendo aos estados e municípios apenas transferências. Ademais, não foi endossada pelo governo também — embora tenha sido apresentada em 1995 como proposta oficial do PMDB —, em virtude da resistência dos setores burocráticos, que enfatizavam que reformas não-incrementais seriam focos de incertezas.¹⁰⁸

Em termos de propostas oriundas fora da arena parlamentar, a proposta que alcançou maior repercussão foi a encaminhada em maio de 1995 ao governo e aos parlamentares, envolvendo as duas mais importantes entidades empresariais do país (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo — FIESP e Pensamento Nacional das Bases Empresarias — PNBE) e as três maiores centrais sindicais (CUT, Confederação Geral dos Trabalhadores e Força Sindical), além de outras entidades industriais vinculadas aos empregadores de nível nacional, estadual e setorial (CNI, SIMPI, Acorde, Abimaq, Iedi, etc).

A proposta FIESP/CUT propõe a desconstitucionalização dos impostos, privilegia os impostos diretos com progressividade e propõe apenas um imposto sobre consumo (deixando em aberto a opção por um imposto sobre valor agregado, ou sobre vendas a varejo). Na verdade, a FIESP preferiria o imposto sobre vendas a varejo — conhecido na literatura como *sales tax* — já que transferiria para o comércio todo o ônus da cobrança. Entretanto, para evitar possíveis atritos iniciais com as entidades patronais do comércio, optou-se por deixar em aberto a forma deste novo imposto sobre o consumo (RUY ALTENFELDER, entrevista).

Embora o documento que une sindicatos, operários e patronais de diferentes tendências reconheça formalmente a importância da reforma para superar a crise de financiamento do Estado, reverter a degradação da infraestrutura pública e possibilitar investimentos em políticas sociais, a centralização da demanda se ancora em medidas que visam à retomada do crescimento econômico. Neste sentido, além da geração de empregos, a reforma tributária é considerada inadiável para garantir a competitividade dos bens e produtos produzidos no País, que, no momento, estariam desnecessariamente onerados pela atual estrutura de tributos. Para tanto, propõe-se uma redução de impostos e ênfase em tributos diretos progressivos (imposto de renda e impostos sobre a propriedade). Em suma, busca-se como estratégia central para a retomada do crescimento a diminuição da carga tributária para os agentes econômicos.¹⁰⁹

Fundamentalmente, a proposta FIESP-CUT representa uma articulação do “mundo do trabalho organizado” face ao profundo processo de reestruturação econômica em curso, em particular o processo de abertura comercial. Forja-se uma aliança entre setores industriais protecionistas e sindicatos afetados pela reestruturação produtiva, em busca de assegurar maiores níveis de desemprego.

Os setores empresariais, que se articularam razoavelmente na revisão constitucional de 1993/94, inclusive com propaganda pela mídia incentivando a reforma, mantiveram-se pouco ativos na reforma de 1995. Em relação à reforma, não há uma posição clara dos setores empresariais como um todo, em

virtude de sua incapacidade em constituir associações de cúpula, e superar sua notória e histórica fragmentação de interesses. A indústria, o comércio e o setor financeiro exibem forte clivagem quanto à estrutura tributária. Assim, enquanto a indústria optaria pelo sistema americano de cobrança no varejo, os comerciantes, em contrapartida, prefeririam a cobrança de impostos na fábrica.¹¹⁰ Em suma, os empresários, apesar da polêmica entre industriais e comerciantes (*sales tax versus* imposto cobrado na produção), focalizam suas demandas na desoneração da folha de pagamento e na eliminação de inúmeras “contribuições sociais”. No entanto, as demandas empresariais foram subsumidas nos conflitos de natureza federativa que dominaram a agenda.¹¹¹

Por fim, deve-se fazer menção à proposta do Partido dos Trabalhadores — PT que, embora não tenha nenhuma viabilidade parlamentar, serve de contraponto para muitas das propostas do governo, como se viu no levantamento das críticas estruturais feitas ao projeto de reforma do Executivo.

A proposta petista se funda em um enfoque redistributivista. Procura tornar os impostos mais seletivos, propõe a instituição do imposto de renda negativo e a separação do Orçamento Fiscal do Orçamento da Seguridade Social, como forma de garantir que as verbas destinadas às políticas sociais não possam ser utilizadas para outros fins.¹¹² A proposta prevê, também, o combate à evasão fiscal, a flexibilização do sigilo bancário, a autonomia da Receita Federal ante o Ministério da Fazenda e a integração dos cadastros das diferentes instituições públicas, objetivando tornar mais eficaz o processo de fiscalização dos tributos. Defende que cada nível de governo tenha o seu próprio imposto de consumo, IPI Federal, ICMS Estadual, e o ISS Municipal.

O conjunto de propostas apresentadas no período 1990-1995 revela que a iniciativa propositiva em torno do tema está circunscrita a um conjunto de deputados especialistas. Esse mesmo padrão se revela também no debate em torno da proposta de Emenda Constitucional do Executivo apresentada em 1995.

2.2. A proposta de reforma constitucional do Executivo, 1995-1997

A proposta do Executivo (PEC 175) foi enviada ao Congresso em agosto de 1995, em seguida ao período “plebiscitário” (MELO, 1997) de discussão das emendas da ordem econômica, e logo após o envio da Emenda Constitucional da Reforma da Previdência. Ao contrário das outras áreas da reforma, a PEC 175 permaneceu um período excepcional de tempo para sua apreciação.¹¹³ Esse atraso deve-se a três razões. A primeira é que, devido à derrota sofrida na área da previdência, o governo mostrou-se cauteloso e postergou a sua apreciação pela Câmara. A segunda razão deve-se à escolha de um relator que a equipe econômica rejeitava. A terceira e principal razão foram os irreconciliáveis conflitos federativos — que serão discutidos a seguir — ocorridos na negociação da proposta com os governadores. Esses

dois últimos fatores levaram o governo a patrocinar a criação de uma Subcomissão de Reforma Tributária na Câmara, pelo deputado Antônio Kandir, (PSDB-SP) formada por notáveis especialistas em finanças públicas, em uma clara estratégia de *bypassing* ao relator. Dessa Comissão resultou um projeto de lei que, após aprovado, representou a aprovação do conjunto de medidas de natureza infraconstitucional que estava na PEC. Devido ao impasse na negociação inicial da PEC 175, o deputado Kandir realizou um *survey* na Comissão de Finanças, identificando os mínimos pontos de consenso, que serviram de base para o projeto de lei.¹¹⁴

A PEC 175 mantém forte linha de continuidade com propostas anteriores, em particular, à proposta apresentada pelo governo durante a revisão constitucional de 1993. O projeto preliminar não logrou alcançar consenso na área fazendária e de planejamento do governo, e foi objeto de discussões com os governadores estaduais.¹¹⁵ A proposta governamental, segundo os seus mentores¹¹⁶, possui duas premissas básicas.

A primeira seria a manutenção do arranjo redistributivo entre os três níveis de governo da federação, acordado por ocasião da aprovação da Constituição de 1988 (OLIVEIRA, 1995, p.151-152), ou seja, tanto em função das normas de repartição dos fundos federais como do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios. Parte-se do suposto de que, na atual conjuntura, quaisquer tentativas de reverter este pacto, forçados durante o processo constituinte, depois de muita negociação, inviabilizariam politicamente a proposta de reforma tributária. Em função disso, a proposta do governo preserva as regras básicas e os percentuais de partilha estabelecidos pela atual Constituição (REZENDE, 1996a, p. 9-10).

A segunda premissa estaria vinculada à necessidade premente de proceder as reformulações no Sistema Tributário Nacional, de modo a torná-lo mais adequado ao novo cenário nacional e internacional. No nível interno, trata-se de buscar superação da crise fiscal, a diminuição do chamado “custo Brasil” e a diminuição das desigualdades regionais e sociais, entre outras questões. Em relação ao nível externo, tendo em vista o processo irreversível da globalização, o principal objetivo é tornar a economia brasileira não só mais competitiva, como mais atraente aos novos investimentos internacionais.

A implementação dessa proposta tinha objetivos de curto, médio e longo prazos. A curto prazo trata-se de perseguir três grandes objetivos. Primeiramente, desonerar as exportações, de modo a torná-las mais competitivas tanto no que diz respeito aos bens industrializados — o que já vem ocorrendo desde a Constituição de 1988 (OLIVEIRA, 1995, p.120) — mas, especialmente, em relação aos produtos semi-elaborados e primários. Em segundo lugar, busca-se desonerar os investimentos de capital, visando aumentar a competitividade da nossa indústria e também incentivar novos investimentos. Por fim, procurar-se-ia reduzir a taxa-ção da agropecuária (porque são produtos que participam como insumos importantes para a produção de outras mercadorias e que compõem a “cesta básica”).

Ao se desonerar as exportações, colocar-se-ia problemas imediatos para vários estados que possuem partes importantes de suas receitas vinculadas ao comércio exterior, embora nos últimos anos, a fim de tornar mais competitivas as exportações, tem ocorrido uma queda gradual da alíquota média do ICMS praticado no País, passando dos 13% padrão para 7% (REZENDE, 1996a, p.11).

**Tabela 2: Desoneração das exportações.
Estimativa das perdas dos estados**

Estado	% perdas*
Acre	0,98
Amazonas	1,55
Pará	34,84 (1)
Rondônia	3,30
Amapá	28,46 (2)
Roraima	0,74
Tocantins	0,49
Maranhão	15,12 (4)
Piauí	1,12
Ceará	3,78
Rio Grande do Norte	4,06
Paraíba	0,52
Pernambuco	1,87
Alagoas	8,37 (8)
Sergipe	0,72
Bahia	4,44
Minas Gerais	10,14 (7)
Espírito Santo	22,01 (3)
Rio de Janeiro	3,09
São Paulo	2,73
Paraná	13,03 (5)
Santa Catarina	5,32 (10)
Rio Grande do Sul	7,50
Mato Grosso	10,19 (6)
Mato Grosso do Sul	6,14 (9)
Goiás	4,03
Distrito Federal	0,08

* Perdas relativas: receita das exportações como % da receita do ICMS nos estados.

Obs.: os números entre parênteses expressam o *ranking* das perdas.

Fonte: Subcomissão de Reforma Tributária do Congresso Nacional.

Ressalte-se, especialmente, os Estados exportadores, como é o caso do Pará, Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso, Maranhão, Paraná e Minas Gerais. Apenas os três primeiros concentram três quartos das perdas. Calculam-se em, aproximadamente, R\$1,5 bilhão as perdas anuais para os cofres estaduais decorrentes da isenção para os produtos primários e semi-elaborados exportados em todo o país (REZENDE, 1996a, p.11). Para minorar estes “efeitos perversos”, a proposta do governo propõe um mecanismo de compensação, através da formação de um fundo especial, com duração de cinco anos, que atuaria de maneira regressiva. O objetivo seria compensar parte destas perdas até que os estados mais atingidos se adaptassem à nova situação.¹¹⁷

A médio e longo prazos, a proposta do governo procuraria a simplificação do sistema tributário, o combate à sonegação, a diminuição do chamado “custo Brasil”, além de permitir uma distribuição mais justa da carga tributária, tanto em termos sociais como regionais.

Adicionalmente a estes impactos positivos, a expectativa governamental é que essa nova reforma tributária alargaria as bases da arrecadação, o que, eventualmente, poderia até significar futuramente uma diminuição das alíquotas médias atualmente praticadas. Ressalte-se, ainda, que no caso da reforma tributária, a ampliação da base de arrecadação é a única maneira de se evitar uma situação de jogo de “soma zero”, onde para um ator alcançar um ganho, outro teria de ser necessariamente penalizado.

Uma característica básica da proposta de reforma tributária do Executivo é a sua implementação gradativa (REZENDE, 1996a). Embora esta proposta englobe inúmeras medidas — que serão discutidas mais adiante —, nesse primeiro momento vamos nos ater ao cerne da nova política, que é a criação de um novo Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços —ICMS, em nível federal e estadual.

A idéia central seria a extinção do Imposto sobre Produtos Industrializados, IPI, de competência da União, e a transformação do atual ICMS estadual, de modo a se montar um único imposto que seria, ao mesmo tempo, de competência da União e dos estados. Deve-se frisar que a tendência internacional é a adoção de um único imposto sobre valor agregado de responsabilidade do governo central (QUADROS 1995, p.78), o que é parcialmente contemplado pela proposta oficial pela reforma tributária. Embora, ainda, sem denominação oficial, este imposto é atualmente conhecido como o novo ICMS, que teria uma alíquota estadual e uma outra federal. Em suma, um imposto com duas alíquotas.¹¹⁸ Segundo as estimativas governamentais, o novo imposto teria uma alíquota menor que a soma daqueles dois impostos atualmente em vigor.¹¹⁹

Esses dois mecanismos, mencionados anteriormente, eliminariam as possibilidades de fraudes propiciadas pelas diferenças existentes entre alíquotas internas e interestaduais, e também inviabilizaria — segundo os mentores da proposta — a exacerbada guerra fiscal hoje existente entre os

estados da federação (PIANCASTELLI e PEROBELLI 1996). As regras do novo ICMS ao definir alíquota permanente impediriam a guerra fiscal, já que mesmo que um estado da federação decidisse conceder isenção para alguma empresa de parte do seu percentual, isto acarretaria automaticamente um aumento nas mesmas proporções do índice a ser pago ao governo federal.

Um dos objetivos da proposta de reforma do governo é acabar com a prática freqüente da fraude conhecida como “passeio da nota fiscal” (REZENDE, 1996a, p.13).¹²⁰ O Senado deverá definir o percentual da alíquota estadual que vai caber a cada um dos estados envolvidos numa determinada operação interestadual. Partindo do princípio já mencionado, que obrigatoriamente o total da alíquota deve ser paga na origem, o contribuinte pagaria à União o percentual normal da alíquota federal acrescido daquele que o Senado reservou ao estado consumidor, sendo o restante da alíquota estadual — quando o repasse do imposto para o destino não for total — creditado ao estado produtor. Num segundo momento, caberá à União repassar ao comprador da mercadoria do estado consumidor, em forma de crédito fiscal, o montante definido pelo Senado e já arrecadado na origem pelo fisco federal.¹²¹ Este arranjo institucional seria uma maneira de não só evitar a sonegação nas operações interestaduais, como também uma forma de transferir recursos arrecadados nos estados produtores para os consumidores, ou seja, viabilizar um tipo de política redistributiva entre regiões e estados da federação.

Em suma, segundo a expectativa do governo, o novo ICMS — inicialmente um imposto tradicional cobrado na origem — traria, quando fosse totalmente implantado, maiores vantagens para os locais de destino das mercadorias e serviços. Assim, nas operações interestaduais — a médio e longo prazos — a idéia seria privilegiar os estados consumidores (mais pobres) *vis-à-vis* os produtores (QUADROS, 1995, p.83). Haveria, ainda, uma outra possibilidade na proposta do governo para regular as operações interestaduais. A segunda alternativa seria a criação de uma câmara de compensação entre os estados.

Nas suas versões iniciais, a proposta do Executivo previa, também, a fusão do ISS municipal ao novo ICMS. Entretanto, a proposta — sobre a qual não havia consenso na equipe econômica — não vingou, também em virtude do efeito combinado da pressão dos prefeitos e da Associação dos Secretários de Finanças das Capitais.¹²²

3. O cálculo do dissenso: interesses, atores e agendas

O jogo político em torno da proposta governamental está estruturado em torno de dois eixos. O primeiro — de natureza federativa ou consocialista — será discutido na segunda parte dessa seção. O segundo, de natureza

programática e partidária, diz respeito ao conteúdo substantivo do projeto. Nesse eixo, pode-se identificar duas questões substantivas. A primeira diz respeito à repartição social dos tributos. A segunda diz respeito ao escopo — muito limitado — da proposta.

A questão da repartição social dos tributos é a principal questão levantada pela oposição ao governo. Oriunda, principalmente, da bancada parlamentar do Partido dos Trabalhadores e de setores sindicais vinculados à Receita Federal (CADERNOS PT, 1995; UNAFISCO, 1995, p.2, FARIAS, 1995), a crítica refere-se ao fato de que, na proposta, as classes médias permanecem sendo as mais oneradas na questão do imposto de renda e as classes trabalhadoras continuam a suportar a parte mais pesada da tributação: os impostos indiretos.¹²³

A proposta do governo, na realidade, reflete um novo consenso entre elites burocráticas em todo o mundo em prol da utilização de tributos indiretos, como forma de não inibir os investimentos num mundo globalizado (PETERS, 1991).¹²⁴

A segunda questão substantiva — amplitude muito limitada da proposta do governo — parte de setores majoritários do PFL e PPB, de parlamentares economistas conservadores, e sobretudo das entidades empresariais.¹²⁵ Segundo este argumento, a reforma tributária encaminhada pelo governo federal seria muito acanhada à medida que não enfrenta o problema das chamadas “contribuições sociais”, nem reduz o número de impostos. Sob este prisma, o mais conhecido crítico da proposta oficial é o atual ministro da Indústria e Comércio, deputado Francisco Dornelles (PFL- RJ), além de Roberto Campos (PPB-RJ). Para esses setores, a discussão tributária não pode se restringir apenas ao orçamento fiscal, mas deveria englobar também, devido a sua magnitude, o orçamento da seguridade social, sendo que a proposta de reforma do governo passa ao largo dessa questão. (DORNELLES, 1995). Enquanto o Brasil possui 13 impostos: sete da União, três dos estados e três dos municípios, o número das chamadas contribuições sociais estaria em torno de 20, sendo que a incidência sobre o faturamento ou receita operacional ao taxar fases intermediárias e finais do processo produtivo produziria o chamado “efeito cascata”, repercutindo cumulativamente sobre os preços finais (QUADROS, 1995, p.101; OLIVEIRA, 1995, p. 135-136).

A questão essencial para esses setores é que, mantendo-se o atual formato, teríamos — mesmo se totalmente aprovada — uma reforma tributária tímida e cosmética, pois estaria sendo deixada de lado uma questão central, já que onera enormemente o fator trabalho e possui peso fundamental na receita global do governo federal.

Os mentores e defensores da proposta do governo federal, embora reconheçam o caráter limitado da mesma, argumentam que esta foi uma opção política para tornar viável a aprovação da reforma constitucional na

área tributária (REZENDE, 1996a, p.11).¹²⁶ Lembram o caso da proposta inicial de reforma da previdência que, ao chegar ao Congresso, foi subdividida em várias partes. Assim, o desenho político da proposta implicou num projeto deliberadamente menos ambicioso, com impacto restrito ao orçamento fiscal, para, pelo menos, garantir a modernização do sistema tributário. A parte das reformas referentes às contribuições sociais seria tratada durante a reforma da previdência.

Interessante frisar uma ressalva de caráter estrutural que vai em direção oposta a anterior. Trata-se agora não de denunciar o acanhamento da proposta do Executivo, mas sim de argüir sobre os perigos de reformas tributárias excessivamente abrangentes. Esta é a crítica do ex-secretário da Receita Federal, professor Osires Lopes Filho — defensor de mudanças incrementais na área tributária — ao projeto de reforma do governo federal. Segundo o ex-secretário : “Imposto bom é imposto velho”, sugerindo que o mais produtivo para aumentar o desempenho da arrecadação é atuar na modernização da máquina, “mostrar a cara” para a sociedade e punir exemplarmente os fraudadores do fisco.¹²⁷

A opção deliberada pela via da reforma constitucional, para questões de natureza infraconstitucional, é uma questão de grande interesse analítico. Caso o governo recorresse a leis complementares e leis ordinárias, poder-se-ia resolver vários problemas como, por exemplo, a questão de desonerar os créditos do ICMS, para investimento de capital, adotar uma legislação que evitasse ou diminuísse a guerra fiscal, dar imunidade plena às exportações através de resolução do Senado Federal, etc. (DORNELLES, 17/12/94; ARZUA, 1995; PANZARINE, 1995). Em suma, poder-se-ia resolver várias distorções existentes no sistema tributário, através de legislação infraconstitucional, sem os desgastes e dificuldades decorrentes de uma reforma constitucional (QUADROS, 1995, p. 81).

Esse paradoxo pode ser explicado por vários fatores. Primeiramente, pela agenda externa de governo, uma vez que o formato de reforma constitucional às mudanças confere maior visibilidade *vis-à-vis* a *policy community* de Washington. Registre-se que a centralidade da arena internacional para o governo Fernando Henrique Cardoso é inédita na história recente do País. Em segundo lugar, na agenda interna, o agrupamento das mudanças num conjunto amplo de reformas, confere maior visibilidade à face reformista e modernizadora do governo num quadro de ampla aprovação pública de seu programa.

No entanto, as dificuldades de encaminhamento do projeto no Congresso Nacional em virtude de interesses federativos irreconciliáveis — que seguramente não foram antecipadas pelo governo em sua totalidade — levaram à estratégia de levar a cabo a mudança pela via infraconstitucional. O governo federal reagiu às críticas, vindas majoritariamente de sua própria

base de sustentação no Congresso, e , através do deputado Antônio Kandir, enviou projetos de leis ordinárias na área tributária tendentes a alcançar alguns dos objetivos embutidos na proposta de reforma constitucional, em tramitação. Essa mudança de estratégia legislativa, por parte do governo é singular no plano mais amplo da reforma constitucional, não tendo sido observada em nenhuma outra *issue area* da reforma.

O segundo eixo estruturador do jogo político, em torno da proposta, refere-se ao federativo ou consocialista. A proposta do Executivo implica em perdas concentradas em regiões e estados. Assim, tirando a questão das perdas decorrentes da desoneração das exportações, existem aquelas resultantes da aplicação do princípio de destino que vai ser implantado aos poucos no novo ICMS. Sem dúvida, o estado de São Paulo, grande exportador de produtos e serviços, perderá uma quantia considerável de receita. O Amazonas, que exporta quase toda sua produção industrial e não importa quase nada, poderá se inviabilizar, caso não se adotem medidas corretivas e específicas.

Nesta mesma linha, outra questão federativa importante é o impacto decorrente da implantação de alíquotas interestaduais uniformes. Segundo os críticos, esta medida ocasionará, a curto prazo, perdas enormes para os estados menos desenvolvidos, especialmente do Norte e alguns do Nordeste (os mais pobres), que hoje se beneficiam das alíquotas diferenciadas nas operações interestaduais realizadas com os estados do Sudeste e Sul. Apesar dos seus efeitos perversos — entre os quais se destaca a maior facilidade para a sonegação fiscal nas operações interestaduais — este mecanismo de alíquotas preferenciais constitui um arranjo institucional redistributivo, ancorado na legislação atualmente em vigor, que beneficia os estados mais pobres.

Finalmente, no mesmo argumento de perdas estaduais, estaria a insuficiência do Fundo proposto pelo governo por um período de cinco anos, para compensar os estados exportadores das perdas de arrecadação, decorrentes da isenção de imposto a ser concedida às exportações. Esse ponto foi objeto de fortes críticas dos governadores.¹²⁸ A questão central passou a ser, como habilmente denominou um observador, “uma guerra de números”. A Receita Federal e o Ministério da Fazenda realizaram exaustivo balanço do impacto da reforma aos diferentes estados-membros da federação, e entraram em negociações malogradas em torno da mensuração das perdas.¹²⁹

A capacidade do governo fazer promessas com credibilidade (*credible commitments*) era reduzida face às incertezas associadas aos números e aos mecanismos de compensação. O próprio mentor da proposta, Fernando Rezende, assinalou que a “reforma é tímida porque precisamos avaliar o resultado da criação do ICMS federal na arrecadação para negociar a redução no número de impostos”.¹³⁰

Além das críticas que enfatizam possíveis perdas dos estados, há uma outra gama de questões relativas ao pacto tributário federativo. O primeiro argumento seria que — embora os mentores da proposta federal digam que não haverá mudanças no arranjo redistributivo que envolve os três níveis de governo — na verdade a proposta teria um sentido recentralizador. Segundo este ponto de vista, a União estaria abrindo mão do IPI — que atinge apenas alguns grandes setores industriais — em prol de um imposto com uma base de arrecadação muito mais ampla. Em suma, isto significaria, de fato, uma carga tributária muito maior em favor da União.

Entre os argumentos de favorecimento da União lembra-se de que a proposta oficial reserva para a União todo imposto de renda cobrado dos servidores públicos federais, excluindo-se dos estados e municípios qualquer participação nesta rubrica. Ainda neste sentido, critica-se também, outra cláusula do novo imposto que reserva, exclusivamente, para o governo federal, a receita incidente sobre energia elétrica, petróleo e derivados, ou seja, todo este montante, que é expressivo ficaria apenas para a União em detrimento dos estados.

Outra crítica quanto à distinção ao governo federal diz respeito à regulamentação e modificações futuras no novo imposto. Enquanto a União necessitaria de apenas uma lei ordinária para fixar ou alterar as suas alíquotas, para modificar aquelas do ICMS estadual, seriam necessárias resoluções do Senado Federal, que são mais difíceis de aprovação. Por fim, uma das maiores críticas ao projeto de reforma tributária refere-se à proposta de mudança constitucional que flexibiliza as condições da União para criação de novos impostos. Pela proposição oficial, retira-se a obrigação constitucional da União de repassar 20% da arrecadação de novos impostos para os estados e municípios. Além disso, abre-se a possibilidade da criação de impostos cumulativos em nível da própria União.¹³¹

Outra dimensão do eixo federativo do jogo político diz respeito à guerra fiscal. A guerra fiscal é efeito não-antecipado do novo federalismo fiscal pós-Constituinte. Ao adquirir prerrogativas de estabelecer alíquotas diferenciadas de ICMS, os estados adquiriram grande autonomia política e econômica. Embora formalmente exista a necessidade da aprovação por unanimidade pelo Confaz, os governadores — fortalecidos politicamente no novo quadro político — passaram a ignorar esse requisito. A geometria resultante das perdas e ganhos é muito variada. O Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro¹³² e outros estados, como Ceará, Bahia, e Rio Grande do Sul, em maior ou menor intensidade, têm tido sucesso na atração de novos investimentos nacionais ou internacionais. Um dos exemplos sempre lembrados é o de Goiás que, durante os últimos 10 anos conseguiu atrair mais de 250 indústrias, criando 130 mil empregos e passando — em relação aos demais estados-membros da federação — do 12º lugar para o 8º no PIB nacional, em função de uma política explícita de incentivos fiscais.¹³³ A guerra fiscal, na

realidade, só faz sentido contra o estado de São Paulo — onde se concentra o parque industrial brasileiro. Este estado aparece então como o grande perdedor.

A geometria política do conflito é, portanto, bastante variada. Tanto em nível dos parlamentares federais quanto de autoridades estaduais, há muitos defensores da livre competição entre os estados em prol da atração de novas indústrias e serviços para os seus territórios. Afirmam ser os incentivos fiscais um direito constitucional que, apesar de apresentar um lado negativo, têm sido vitais para o desenvolvimento de alguns estados. Como assinalou o ex-presidente da Companhia Siderúrgica Nacional — CSN, Procópio Lima Neto (PFL-RJ), “o estado (do RJ), deve sair para a guerra fiscal, ainda que o Confaz não permita, senão vai tudo para São Paulo”. O deputado Moreira Franco, por sua vez, assinalava, com acuidade, que a regra majoritária adotada pelo Confaz “protege sempre o mais forte”.¹³⁴

A guerra fiscal, apesar de permitir ganhos pontuais regionais, produz uma situação coletivamente perversa por duas razões: em primeiro lugar, a renúncia fiscal e compressão da receita pública para baixo têm efeitos negativos em quadro de crise fiscal. Por outro lado, com a guerra fiscal, a lógica coletiva do desenvolvimento econômico se torna caudatória da lógica individual das empresas. A racionalidade individual dos governadores os leva a praticar renúncia fiscal para atrair empresas e empregos. Quando todos os governadores fazem isso — ou pelos menos um conjunto importante de estados o fizerem — a renúncia fiscal deprime a receita pública agregada, deixando o país em seu conjunto numa situação inferior a que se encontrava. A guerra fiscal, portanto, pode ser modelada como um *dilema do prisioneiro*: ganhos coletivos de longo prazo são preteridos, em prol de ganhos individuais de curto prazo. Como o horizonte temporal do cálculo político é reduzido ao ciclo eleitoral de curto prazo, o resultado é a defecção individual por parte de governadores e perpetuação do *status quo*. É curioso observar que a estrutura de preferências dos parlamentares — como retratada no *survey* realizado pelo deputado Kandir — sinaliza que os parlamentares em sua maioria (93%) estão de acordo com a introdução de mecanismos que coíbem a guerra fiscal.

4. A geometria das perdas: consocialismo e ação coletiva

Consistente com o quadro analítico proposto no início desse capítulo, a arena decisória da reforma tributária envolveu sobretudo atores institucionais e burocracias técnicas. A previsão do modelo analítico de um quadro propício à não-política, incrementalismo e paralisia decisória (pelas incertezas associadas aos resultados das políticas) confirmou-se.

Diferentemente das outras propostas de reforma constitucional do governo federal — como a da previdência e a administrativa — no caso do projeto de reforma tributária não há no Executivo um *policy advocate* de peso da proposta oficial.¹³⁵ A falta de paternidade da proposta, no entanto, é consistente com os resultados de estudos comparativos (PETERS, 1991). Como ele (1991) observou, argutamente, os parlamentares tipicamente não entrevêm dividendos políticos em matérias tributárias.

Nenhum dos ministros da área econômica assume, decididamente, a paternidade da proposta na sua forma atual. É interessante notar que no primeiro escalão do governo, até o presente momento, o ministro Jobim é o que mais tem defendido a proposta governamental. Como trata-se de um não-especialista na área, permanece a questão se ele tem desempenhado esta função *par défaut*. O principal mentor da proposta oficial do governo, como se viu, é um economista — Fernando Rezende, atualmente presidente do Ipea — que representa setores da burocracia técnica do governo. Como, de fato, nem o ministro Pedro Malan, da Fazenda, e nem o ex-ministro José Serra e, também, nem Antonio Kandir do Planejamento assumiram explicitamente a supervisão da reforma tributária, os diversos atores interessados no tema enfrentam as dificuldades decorrentes da falta de um interlocutor credenciado no Executivo para discutir e negociar os vários itens polêmicos da proposta oficial. Outra questão é que, além da falta de um interlocutor no primeiro escalão do governo, há forte dissenso quanto à proposta no seio da coalizão de governo. Tanto parlamentares estratégicos da base governista como o deputado Mussa Demes — relator da proposta — e Luiz Carlos Hauly, quanto autoridades governamentais da área econômica, como o atual ministro da Indústria e Comércio, Francisco Dornelles e secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, são em maior ou menor grau, críticos em relação à proposta oficial de reforma tributária.¹³⁶

Consistente com o quadro analítico proposto no início desse capítulo, a arena decisória da reforma tributária levou a uma situação de impasse e paralisia decisória. Em contraste com outras áreas da reforma, a PEC 175 sofreu descontinuidades em sua apreciação.¹³⁷ Como assinalado, esse atraso deveu-se aos irreconciliáveis conflitos derivados de elementos consociativos em nosso sistema político.

A chancela do governo à criação, pelo deputado Antônio Kandir (PSDB-SP), de uma subcomissão de reforma tributária na Câmara, formada por notáveis especialistas em finanças públicas, constituiu-se numa clara estratégia de *bypassing* do relator. O relator expressou publicamente sua insatisfação com a proposta.¹³⁸ É bastante significativo — sinalizando o isolamento político do governo ao tema — que assumiu o cargo de relator em meados de 1996 e, desde então, o deputado Mussa Demes reuniu-se apenas uma vez, rapidamente, com o ministro Pedro Malan e conseguiu somente ser

recebido duas vezes pelo ex-ministro José Serra, para discutir as questões relativas à reforma tributária.¹³⁹

A indicação do deputado Mussa Demes para a relatoria é de grande interesse analítico, porque aponta para os mecanismos consociativos assinados. Sua escolha expressa regras não-escritas, em operação no Congresso Nacional, segundo as quais medidas de interesse nacional e federativo seriam relatadas pelos parlamentares do Nordeste, conferindo-lhes prerrogativas de “veto de minoria”. A escolha representou uma escolha partidária do PFL nordestino.¹⁴⁰

Duas questões analiticamente relevantes que permanecem: a) em que medida o dissenso entre esses parlamentares estratégicos se traduzem em clivagens na base governista, sobretudo no que se refere ao PSDB e ao PFL, e qual o papel das lideranças nessa mediação; e b) em que medida o dissenso ancorado nos interesses federativos leva a uma fracionalização do voto.

Como a análise empírica revelou, várias predições do quadro teórico apresentado foram corroboradas. Devido à complexidade técnica e alta centralidade do tema, na agenda pública, a reforma tributária se tornou um quase monopólio legislativo de um conjunto de deputados especialistas em finanças públicas, e as burocracias técnicas adquiriram espaço relevante no processo. A disputa interburocrática entre a Secretaria da Receita Federal, o Ministério da Fazenda e setores do Ministério do Planejamento, em especial o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), é significativa.¹⁴¹ O papel desempenhado pelos sindicatos de servidores públicos no processo de reforma constitucional em curso foi bastante significativo. Destacam-se, no processo, os fiscais da previdência (organizados na Anfip) e os auditores fiscais do Tesouro Nacional (representados na Unafisco/Sindifisco). A capacidade de *lobby* sobre o Congresso e sobre o próprio governo é bastante significativa. Pelas especificidades já enfatizadas da arena tributária, essa influência se manifesta sobretudo pela capacidade de interlocução técnica, produção e divulgação de trabalhos técnicos (livros, revistas, artigos, relatórios especializados) produzidos por especialistas (do quadro ou contratados), seja pela alta disponibilidade financeira que facilita a mobilização política em prol de suas causas.

Consistente com o quadro analítico proposto, os diversos atores institucionais envolvidos na reforma tributária se apresentam bastante fragmentados. Os governadores desejam fundamentalmente discutir a questão das suas potenciais perdas, geradas pela proposta do governo federal. No caso da guerra fiscal, a estrutura de incentivos com que se deparam os governadores na disputa federativa expressa uma situação de *dilema do prisioneiro*, na qual nenhum governador isoladamente tem incentivos para se abster de praticar renúncia fiscal. O resultado é defecção unilateral por parte dos governadores e perpetuação do *status quo*.

No caso das perdas resultantes da desoneração do ICMS (das exportações, da cesta básica, e bens de capital, dos produtos da agropecuária) e da mudança na sistemática de cobrança do ICMS (destino/origem), a situação é complexa e apresenta clivagens supra-regionais ou qualquer outra dimensão política relevante. A geometria política das perdas é, portanto, extremamente variada, não permitindo a formação de coalizões vencedoras. A questão do efeito da multidimensionalidade sobre a formação de coalizões é um ponto extremamente conhecido na literatura ancorada na escolha racional. A observação do líder do governo que “não dá para o governo impor um [projeto de reforma tributária], porque são muitos os interesses contrariados”, é particularmente apta para descrever a situação. A fragmentação poderia facilitar uma imposição pelo governo se houvesse menos interdependência entre os *issues* e se esses fossem em menor número.

As dificuldades de formação de coalizões também resulta da complexidade técnica e incertezas quanto à mensuração das perdas. Embora como afirmou o deputado Dornelles, “cada governador analisará as propostas com a máquina de calcular na mão”, esse exercício envolve uma dimensão intertemporal (quanto tempo vai durar o fundo de compensação? Que perdas o próprio fundo acarretará?), uma dimensão presente (qual é o valor das perdas?) e uma dimensão política (como a medida afetará as chances — de qualquer tipo — individuais dos governadores e parlamentares?). Devido a essas incertezas, os atores têm forte incentivo a maximizar ou blefar sobre o cálculo de suas perdas.

Como assinalado, a estrutura federativa confere quase poder de veto a estados isolados e situações isoladas (o caso mais significativo sendo a Zona Franca de Manaus). Em um quadro “consociativo”, em que não pode haver perdedores, a viabilidade política da reforma encontra seu limite no custo fiscal da “conta agregada da compensação”. Apenas no que se refere à desoneração das exportações, essa conta representa R\$1.5 bilhão — embora as estimativas tenham chegado a R\$ 6 bilhões. No que se refere às outras perdas os valores são proibitivos.

A questão do poder de veto merece um tratamento empírico e analítico mais aprofundado, porque se trata de um poder de veto não formal, ou seja, uma norma da cultura política. A rigor, essa norma pode ser interpretada como refletindo, antecipadamente, o constrangimento real que os estados menores têm maioria na última instância, do processo decisório: o Senado. Uma modelagem formal da questão deveria responder quais são as possibilidades de retaliação por parte de um estado negativamente afetado. Estados grandes e pequenos comportam-se de forma diferencial? Como se formam alianças entre estados pequenos de regiões periféricas? Como as questões partidárias e federativas se combinam e qual a direção da causalidade? Como se estrutura uma situação de equilíbrio na qual o governo federal não infringe os direitos dos estados, e como os estados se abstêm de impor custos aos outros?¹⁴²

No que se refere aos municípios, observam-se estratégias extremamente defensivas, buscando resguardar os ganhos conseguidos na Constituição de 1988¹⁴³ e, se possível, abrir brechas para a abertura de novas fontes de financiamento, como ficou patente no formato e na filosofia do “emendão” da Abrasf.¹⁴⁴ Poder-se-ia levantar hipóteses sobre os motivos de uma posição tão pouco combativa em uma questão estrategicamente central para os municípios.

Primeiramente, há de se referir aos problemas de ação coletiva enfrentados pelos municípios. A única manifestação formal sobre o tema da reforma tributária partiu de uma associação de secretários de finanças de capitais de estados. Isso se explica porque nos municípios menores os custos da elevação ou introdução de impostos locais são fortemente concentrados, acarretando forte ônus político para seus mentores. Nas capitais e municípios maiores, no entanto, tais custos são difusos, e não levam à ação coletiva daqueles afetados.

Ao final desse capítulo caberia uma nota comparativa sobre a reforma tributária brasileira. Os analistas de reformas recentes nos países capitalistas avançados, tais com Peters (1994) e Beam, Conlan, e Wrightson (1990) apontam um paradoxo. Tais reformas, em sua maioria, implicaram benefícios difusos e perdas concentradas — o padrão exatamente oposto àquele típico de reformas tributárias anteriores. Como explicar que reformas com esse perfil possam vir a ser implementadas à medida que enfrentam forte resistência de grupos? A resposta desses autores é que a difusão de um novo paradigma de política de tributação produziu um consenso entre grupos de interesse de natureza pública, as elites técnicas e políticas, em torno da “boa política pública”.

Essa explicação contrasta com o caso brasileiro — embora o foco da análise tenha sido a reforma da taxaço do consumo e não da renda — o qual caracterizou-se por forte descontinuidade e impasses. Embora observe-se, nesse caso, um papel igualmente importante das elites técnicas e burocráticas — e alguma convergência programática entre as propostas, no âmbito mais geral — verifica-se grande dissenso que tem raízes nos elementos consociativos da estrutura federativa brasileira. Na realidade, a questão federativa subsumiu as questões relativas à taxaço da renda. Essa conclusão nos leva a sugerir que a questão federativa está no cerne do conflito distributivo — e por extensão — do conflito político no País.

IV. Conclusões

A análise desenvolvida nos capítulos anteriores esteve informada por duas hipóteses que forneceram as balizas teóricas do trabalho. Pela própria natureza da metodologia empregada — fundamentalmente de natureza qualitativa e centrada nos problemas de análise estratégica e neoinstitucionalista — o esforço analítico não se voltou para o teste de hipóteses, a partir de um tratamento estatístico de dados. A hipótese central da análise apresentada é que o conflito político está se “horizontalizando” no Brasil pós-Constituinte. Essa horizontalização se expressa, como assinalado, de forma dupla. Por um lado, esse fenômeno se manifesta na intensificação de disputas interburocráticas no interior do Executivo federal. Por outro, ele é visível pela proliferação de arenas de disputa federativa entre níveis de governo: entre a União e estados, entre a União e municípios e entre regiões. Nesse sentido, o formato federativo vigente adquire grande e crescente centralidade para a compreensão do processo político. O formato federativo brasileiro, como demonstrado, exacerba esse conflito que adquiriu grande visibilidade no processo, ainda inconcluso, de reforma do financiamento da seguridade social e na reforma tributária.

A segunda hipótese básica é que a combinação do formato institucional federativo, o modo de organização interna do Congresso, e a estrutura institucional do gasto social produz uma estrutura de incentivos perversa que gera comportamento oportunista entre os atores envolvidos, inviabilizando reformas e decisões de caráter universalista.

O elemento consociativo — uma variável tipicamente institucional, e consistente com a abordagem neoinstitucionalista que informa a análise — cumpriu, como se viu, um importante papel explicativo quanto ao processo decisório das reformas analisadas. A horizontalização da disputa política pode ser entrevista não só na reforma da seguridade social como também, e com ainda maior visibilidade, no processo decisório das várias iniciativas de reforma tributária no pós-Constituinte.

Os governadores dos estados se tornaram os atores decisivos das reformas. No caso da reforma tributária, os governadores introduziram fundamentalmente a discussão da questão das perdas potenciais geradas pela proposta do governo federal. Essas perdas referem-se à desoneração das

exportações, à mudança na sistemática de cobrança do ICMS, à impossibilidade de praticar renúncia fiscal unilateralmente, etc... Como assinalado, a estrutura de incentivos com que se deparam os governadores na disputa federativa expressa uma situação de dilema do prisioneiro, na qual nenhum governador isoladamente tem incentivos para se abster de praticar renúncia fiscal, e portanto, participar da guerra fiscal entre estados. Além do mais, devido ao fato que no sistema político “consociativo” brasileiro se confere um quase poder de veto a estados isolados e situações isoladas (o caso mais significativo sendo a Zona Franca de Manaus). No quadro do “consocialismo”, em que não pode haver perdedores, a viabilidade política da reforma encontra seu limite no custo fiscal da “conta agregada das compensações” a ser arcada pela União. Os problemas de ação coletiva na disputa federativa foram amplamente discutidos, e as dificuldades de macroconcertação apontadas, enfatizando-se os problemas de viabilização política da reforma.

No caso do financiamento da seguridade social, o ponto da discórdia foi a recorrente tentativa pela União de recuperar sua fatia na receita pública, em uma disputa com as entidades estaduais. Como a análise empírica revela, a história das iniciativas de reforma no período pós-Constituinte pode ser contada como a história das tentativas da União de ampliar receita e recuperar as perdas impostas pela Constituição de 1988 via contribuições sociais. É nesse sentido que se formulou a hipótese de que o conflito está se horizontalizando. Assim, a disputa distributiva tem levado ao confronto ministeriais tipicamente da área social, por um lado, e Ministérios da Fazenda e do Planejamento, por outro.

Pela importância macroeconômica do orçamento da seguridade social, o controle por parte das agências da área econômica sobre esta rubrica se tornou uma das questões fiscais básicas do processo de estabilização. No entanto, os atores dessa contenda são fundamentalmente os atores do pacto federativo e atores institucionais tais como os ministérios setoriais da área da seguridade. A querela do Fundo Social de Emergência — aprovado na revisão constitucional de 1993-1994 —, a discussão sobre os encargos previdenciários da União, a cruzada nacional do ministro Jatene em prol de mais recursos para a saúde, e a prolongada reforma da previdência, contrapõem não apenas os interesses do trabalho organizado e do setor oligopolista da economia, mas fundamentalmente os interesses do macrocomplexo institucional e empresarial da área social. Como assinalado, a arquitetura de interesses envolvida é extremamente diversificada e multifacetada. Como amplamente discutido, os problemas de ação coletiva enfrentados pelos atores na disputa política levam a resultados socialmente danosos.

A análise revela que, com o processo de estabilização, as posições dos atores do conflito distributivo se alteraram. A análise do efeito da estabilização sobre o macrocenário, no qual ocorre a interação estratégica

entre atores, fornece balizas importantes para a compreensão das mudanças no padrão de relações intergovernamentais. Como assinalado, a União não representa apenas um árbitro neutro desse conflito: como agente econômico ela captura recursos da sociedade via imposto inflacionário, e tem ganhos de natureza estritamente financeira. A estabilização rompe os processos de ajuste via “efeito Tanzi ao revés” (BACHA, 1994), e institui uma “nova transparência social” que traz à tona os termos da disputa política.

Esse argumento vale também para os estados. As finanças estaduais foram golpeadas de forma dupla. Em primeiro lugar, pelo esgotamento de sua capacidade de financiamento inflacionário (emissão dos títulos dos tesouros estaduais) via controle acionário dos seus bancos. Em segundo lugar, a estabilização acarretou uma deterioração da situação fiscal dos estados devido à política monetária praticada (elevação sustentada das taxas de juros). Neste sentido, a conjuntura de estabilização exacerbou a horizontalização do conflito distributivo: o colapso fiscal de estados, os quais se viram impossibilitados de rolar suas dívidas no mercado financeiro, e se enfraqueceram perante a União. O dilema da horizontalização do conflito é que os estados estão imensamente fortalecidos no plano político, e enormemente debilitados do ponto de vista financeiro e fiscal. A tramitação das reformas tributária e da previdência (como também da reforma administrativa) está fortemente marcada por essa situação. A renegociação da dívida dos estados tem tido como moeda de troca o apoio às reformas.

A segunda hipótese básica, que informou a análise apresentada, é que a combinação do formato institucional federativo, o modo de organização interno do Congresso, e a estrutura institucional do gasto social produzem uma estrutura de incentivos perversa, que gera um comportamento oportunista entre os atores envolvidos, inviabilizando reformas e decisões de caráter universalista. O tratamento adequado dessas questões exige uma distinção entre os elementos contextuais das reformas e os elementos institucionais propriamente ditos.

Várias conclusões de caráter geral e específico podem ser tiradas da experiência de reforma constitucional. Em primeiro lugar, pode-se concluir pela especificidade da política constitucional — isto é, o desenho e redesenho da Constituição — como um jogo dentro de outro jogo (um *metajogo* numa linguagem técnica). Para além da disputa em torno do conteúdo substantivo das propostas, a questão que se coloca é a da constitucionalização versus desconstitucionalização de princípios e direitos. Essa opção significa não só diferir o conflito no tempo — porque a matéria passa a ser objeto de deliberação posterior em torno de lei ordinária ou complementar, mas também uma escolha de natureza institucional sobre novas regras do jogo. Neste, os jogadores têm um ‘voto sofisticado’ — ou seja, votam num ponto pela implicação que pode ter noutra dimensão. Ao fazer isto, os jogadores estão na realidade fazendo

escolhas sobre novos arranjos institucionais. Os atores, cujas preferências estão contempladas no estado de coisas resultante do jogo atual (definido pela Constituição vigente), resistem à desconstitucionalização para além de qualquer opção substantiva sobre o *issue*, em discussão. As regras do jogo, no caso de matéria não constitucional, favorecem amplamente o Executivo que pode recorrer ao seu poder de agenda e de veto, através de medidas provisórias, ou aprovação de matéria com *quorum* reduzido para votação e deliberação.

Constitucionalização e desconstitucionalização expressam tipicamente processos políticos bastante distintos. A constitucionalização resulta, *em muitos casos, provavelmente a maioria deles*, da ação de coalizões de não-interferência mútua que através de *logrolling*,¹⁴⁵ permitem assegurar guarida constitucional a subsídios e benesses. Para além das matérias constitucionais clássicas, a maioria dos dispositivos constitucionais, no caso brasileiro, expressa interesses particularistas, enquanto uma minoria expressa interesses inclusivos e universalistas. Como na constitucionalização desse tipo de dispositivo, os custos da decisão tipicamente são difusos e sua visibilidade política é baixa, as decisões são menos conflituosas — o que explica a própria extensão da Constituição de 1988 e seus 245 artigos. De forma simétrica, na desconstitucionalização os custos da decisão são concentrados, gerando a resistência de grupos organizados beneficiários do *status quo*. Surgem problemas de ação coletiva na mobilização para a mudança. Nos casos de desconstitucionalização de dispositivos universalistas, sua retirada é tipicamente patrocinada pelo Executivo sob o argumento de racionalidade econômica (ou mais acertadamente macroeconômica) de natureza supostamente universalista e coletiva; ou trata-se de dispositivos redistributivos combatidos pelos interesses empresariais, ou ainda dispositivos que determinam os limites entre as esferas privada e pública.

A dificuldade de cooperação e negociação, no jogo constitucional, resulta do fato que a taxa de confiança dos atores nas regras institucionais — como também nas suas intenções mútuas — é baixa. A taxa de desconto dos atores (ou seja, o parâmetro pelo qual se calcula o valor presente para o ator dos ganhos e benefícios futuros) é muito alta, porque as incertezas quanto ao jogo político são elevadas. Assim, qualquer situação minimamente satisfatória no presente é preferível à uma solução com maiores benefícios, no futuro. Esta é uma situação em que não se pode fazer *credible commitments*, porque os negociadores (líderes partidários, ministros) não controlam o comportamento de seus subordinados, além da fragmentação de interesses (o número de atores relevantes é elevado).

Em segundo lugar, a fragmentação do sistema de representação e intermediação de interesses minam esforços de concertação para a mudança de política. O parlamentar médio está basicamente orientado para patrocinar medidas que acarretam benefícios concentrados para suas *constituencies*

(que podem ser geograficamente definidas ou não). Os partidos disciplinados, classicamente, representam formas organizacionais que permitem superar a “miopia” do parlamentar médio e possibilitar algum grau de universalismo às decisões congressuais. No Brasil, os partidos são pouco orgânicos — mas não tão desarticulados quanto sugere a opinião não-especializada. A estrutura de incentivos com que se depara o parlamentar médio magnifica o problema de agregação de preferências em uma direção inclusiva e universalista.

No que se refere aos partidos, houve relativa previsibilidade de comportamento nas votações das emendas constitucionais — estando a fonte de imprevisibilidade concentrada no PMDB. Em terceiro lugar, as reformas, nos moldes, aprovadas até o momento, representaram, como assinalado, o resultado não antecipado de vários desenvolvimentos. O próprio *timing* do encaminhamento das propostas pelo governo não foi antecipado. Do ponto de vista substantivo, os projetos aprovados são bastante distintos daquele proposto pelas elites empresariais (o principal ator coletivo propondo a reforma), e representam mudanças incrementais quase consensuais à esquerda e à direita, mantendo-se inalterado, em aspectos importantes, o *status quo*.

Como assinalado, a incapacidade e desinteresse do governo em promover mudanças não-incrementais e não-consensuais, deve-se a vários fatores: a alta taxa de interdependência entre as reformas e outros *issues* importantes; o custo de oportunidade político em patrocinar reformas numa área setorial, com alta taxa de dissenso, *vis-à-vis* outras áreas de reforma; e a falta de consenso entre especialistas da *policy community* quanto às propostas. (No caso da previdência, entre os especialistas da área econômica e da previdência quanto à operacionalização do modelo de capitalização, devido à incerteza quanto aos custos de transição, tendo em vista o caso negativo do Chile). Embora seja recorrente a figura do “rolo compressor” do governo quanto às reformas da Constituição, os fatores citados acima são importantes, especialmente nos casos estudados: previdência e área tributária. A própria “MP do pacote fiscal,” recentemente editada, instituiu mudanças estruturais pela via infraconstitucional, tendo em vista as dificuldades encontradas na tramitação. A figura do “rolo compressor” parece ter sentido, no caso das reformas, no capítulo da ordem econômica e reflete, entre outras coisas, o processo de despolarização política da agenda pública, durante o governo de Fernando H. Cardoso.

Em quinto lugar, as reformas propostas foram minadas pela multiplicidade de *veto players* institucionais e partidários no sistema — o que combinou com a fragmentação no próprio seio do governo. Na votação da previdência, que por ser uma *issue area* insólita que virtualmente afeta individualmente a totalidade dos parlamentares, os desincentivos à disciplina foram mais elevados e conseqüentemente a fragmentação aumentou — embora tenha sido menor que a esperada.

Dentre os pontos de veto à reforma incluem-se: relatores e presidentes de comissão não sujeitos à disciplina partidária (e francamente hostis à emenda como no caso Jair Soares), ou escolhidos segundo critérios “consocialistas” (como no caso do deputado piauiense Mussa Demes, relator da emenda da reforma tributária); fragmentação na base de sustentação parlamentar do governo (localizada de forma pontual no centro do espectro ideológico); a contestabilidade potencial do Judiciário. Da mesma forma, o impacto do ciclo eleitoral — devastador na revisão constitucional — obstaculizou a reforma.

Em relação à reforma tributária, embora não se possa subestimar a força do Executivo, que em alguns casos tem funcionado como um verdadeiro “rolo compressor”, também aqui, diversas variáveis conspiram contra a aprovação da proposta oficial, na forma apresentada pelo Executivo. Em primeiro lugar, como foi mencionado — diferentemente das outras propostas de reforma constitucional do governo federal — no caso do projeto de reforma tributária prevalece o poder de veto de minorias ancoradas em interesses federativos.

Notas

- ¹ Os autores gostariam de agradecer ao grande número de parlamentares e membros da burocracia pública — numerosos para possibilitar uma citação individualizada, e que estão parcialmente listados no fim do documento — que contribuíram com entrevistas, opiniões, fornecimento de dados e documentos, e conversas informais, permitindo o acesso a um universo extremamente rico e complexo de informações que, só de maneira muito sintética, estão processadas no presente documento. A pesquisa que deu base a este texto, teve o apoio do Programa de Dotações para Pesquisa FORD/ANPOCS. A pesquisa contou com uma eficiente equipe de colaboradores: a socióloga Mirna Pimentel e os estudantes Ana Flávia Campelo, Denilson Coelho e Clarisse Ferraz.
- ² Tomamos emprestado o título de Ferrera. O caso italiano de contra-reforma da seguridade apresenta traços semelhantes ao brasileiro. Cf. Ferrera, Maurizio “Reforming the Reform: The Italian *Servizio Sanitario Nazionale* in the 1980’s”, *Estudios Working Papers* 1991/13, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 1991.
- ³ Para uma análise sistemática cf. Melo, Marcus André B. C. de “Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República”, *Dados. Revista de Ciências Sociais*, vol. 36, n. 1, 1993, p.119-164.
- ⁴ O aumento da participação das contribuições sociais — que não são partilhadas com estados e municípios — na receita fiscal da União expressa também o comportamento defensivo da União em relação às perdas que sofreu com o novo federalismo fiscal pós-1988.Cf. Dain.
- ⁵ Cf. Franco, Gustavo. “A crise fiscal da União: diagnóstico e apontamentos para uma lei da finanças públicas”. In: *O Plano Real e outros ensaios*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1995, p. 215. Este texto acompanhava o Plano de Ação Imediata, elaborado em 1993, sob a coordenação do autor que era o titular da Secretaria de Política Econômica.
- ⁶ A questão da “crise das receitas livres” foi formulada de forma consistente em vários trabalhos por Raul Velloso. Cf. de sua autoria “Origens e dimensões da crise fiscal brasileira”, *Estudos Econômicos*, 23, 17-34, 1993; e “Rigidez orçamentária da União”. In: Velloso, João Paulo R. (ed), *Brasil: a superação da crise*, São Paulo, Nobel, 1993.

- ⁷ Reformas institucionais e constitucionais são invocadas com base no diagnóstico de ingovernabilidade do sistema político brasileiro. Como argumentou o ex-presidente e senador José Sarney, defendendo a necessidade da revisão constitucional, se as reformas não forem feitas “o país ficará cada vez mais ingovernável”. Para o presidente do PFL, “a Carta de 1988 é totalmente inflacionária”. “PMDB reúne bancadas hoje”, *Gazeta Mercantil*, 29/9/93, p. 6; “PFL quer ajustes porque a Carta é inflacionária”, *Relatório da Gazeta Mercantil*, 21/10/93, p. 3. Para uma discussão aprofundada, Cf. Melo, Marcus André, “Ingovernabilidade: desagregando o argumento”. In: Lícia Valladares e Magda Prates, *Governabilidade e pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995, p. 23-48.
- ⁸ ALMEIDA, Maria Hermínia T. de, “Pragmatism by Necessity: the Brazilian path of economic reform”, paper apresentado no Seminário *The Challenge of Democracy in Latin America: Rethinking State/society Relations*, Rio de Janeiro, 4-6 outubro, 1995.
- ⁹ Uma *policy window* representa uma conjuntura que permite que processos independentes relativos ao reconhecimento de um fato enquanto problema, à produção de propostas de políticas e eventos políticos se entrelaçam. Cf. Kingdon, John (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown and Company. Como será discutido a seguir, eventos políticos subsequentes minaram, no entanto, o desenvolvimento das reformas.
- ¹⁰ Para uma análise comparativa das propostas Cf. Rodrigues Filho, Celecino, Propostas de Reforma da Seguridade Social: uma visão crítica, *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 9, 1993, 101-143; Azeredo, Beatriz et al., O Sistema Previdenciário Brasileiro na Revisão Constitucional: análise das propostas de reforma, *Texto para Discussão* n.14, CIEPP, 1993; Macedo, Roberto, “Reforma da Previdência Social: Resenha e Consolidação de Propostas”. In: MPS/CEPAL, *A Reforma da Previdência Social e a Revisão Constitucional*, Brasília, CEPAL, vol.1, 1993, p.15-81; Lino, Luis Alberto Câmara e Câmara, Marcus R. Reforma da Previdência Social: uma análise comparativa das propostas, *Texto para Discussão* n. 330, IPEA, 1994. Estes textos apresentam quadros sinóticos das propostas, não considerando sua enorme heterogeneidade quanto à densidade social e política das propostas.
- ¹¹ Cf. *Relatório da CPI da Previdência Social* (Relatório Nº 5, 1991-CN), *Diário do Congresso Nacional*, 12/6/1991, p. 1825-1840.
- ¹² É o caso de Eduardo Jorge, Geraldo Alkmin, Maurílio Ferreira Lima, Roberto Jefferson, e sobretudo, Antônio Brito.
- ¹³ Costa, Vanda Ribeiro da, *A Revisão Constitucional: reforma ou contra-reforma*, paper apresentado no XVIII Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu, 23-27 novembro de 1994.

- ¹⁴ Cf. Melo, Marcus. *Anatomia do Fracasso*, op. cit. Cf. também Silva, Pedro Luis Barros, (Limites e obstáculos à reforma do estado no Brasil: a experiência da previdência social na Nova República), Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 1992.
- ¹⁵ Baldwin, James. *The politics of social solidarity: class bases of the european welfare state 1875-1975*, Cambridge University Press, 1990.
- ¹⁶ Schneider, Ben Ross. Collective action, the state, and business politics in Brazil and Mexico, *paper* apresentado no Seminário *The Challenge of Democracy in Latin America: Rethinking State/society Relations*, Rio de Janeiro, 4-6 outubro, 1995.
- ¹⁷ Cf. *Notícias FIESP, edição especial*, Revisão Constitucional, nº 28, set/93.
- ¹⁸ Por isso afirmamos em trabalho anterior que não existia corporativismo setorial nessa arena. A situação mudou entre 1988 e 1993. A própria factibilidade de uma reforma pró-mercado em 1993 — inexistente em 1988 — constituiu-se num incentivo para uma atuação mais agressiva da Abrapp nas revisões recentes.
- ¹⁹ “Fundações querem preservar imunidade fiscal e vinculação com a previdência”, *Gazeta Mercantil*, 26/10/93, p. 20; “Mais fundações poderão surgir se programa atingir previdência social”, *Gazeta Mercantil*, 2/08/93, p. 20; “Abrapp encerra Congresso e pede modelo tripartite para previdência”, *Gazeta Mercantil*, 29/10/93, p. 20; “Abrapp diz que proposta de extinguir imunidade fiscal é inconstitucional”, *Gazeta Mercantil*, 15/12/95, p. 21; “Governo quer mudar fundos das estatais”, *O Globo*, 9/2/95, p. 23;
- ²⁰ “Abrapp quer manutenção do sistema oficial e rejeita o modelo chileno”, *Gazeta Mercantil*, 30/9 e 1,2/10/95, p. 22. Cf. tb. *Reforma da Previdência na visão da Abrapp*, mimeo, 5 p. Em seus documentos a Abrapp reitera que direitos adquiridos e expectativas de direitos têm de ser respeitados, e que a previdência não está tão longe do equilíbrio financeiro quanto se alega. Para as posições da Abrapp Cf. *Jornal dos Fundos de Pensão, Jornal Abrapp e Revista dos Fundos de Pensão*, vários números.
- ²¹ Estes são fundos aos quais outras empresas podem se associar. Gigantes do setor como a Valia e a Petrus são fundos multipatrocinados. “Tendência dos fundos multipatrocinados”, *Gazeta Mercantil*, 5/10/95, p. B-5.
- ²² Conforme assinalou o presidente da Abrapp em “Idéias Novas e Polêmicas na Abrapp”, *Gazeta Mercantil*, 8/01/96, p. A-1.
- ²³ “As atuais entidades fechadas de previdência privada possuem a estrutura, *know how*, e cultura adequadas, uma natureza de entes privados sem fins lucrativos.... para funcionarem como administradoras”. Cf. Abrapp, *As perspectivas e os desafios da implantação de um regime de capitalização à seguridade do servidor público federal no bojo do RJU*,

mimeo, p.12. É significativo que o documento foi produzido a convite de uma comissão interministerial sobre o assunto.

- ²⁴ Febraban. *A previdência social no Brasil: diagnóstico e propostas de reforma*, MCM consultores associados, 1992; IBMEC. *Proposta apresentada pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais*, Comissão Especial do Sistema Previdenciário Brasileiro, Câmara dos Deputados, 1992.
- ²⁵ É significativo que o presidente do maior fundo privado do país tenha acusado publicamente os bancos privados interessados em gerir os recursos dos fundos de promover campanha negativa sobre eles. “Presidente do PREVI atribui divulgação de ‘rombo’ a lobby do setor privado”, *Folha de São Paulo*, p. I-4.
- ²⁶ Pinheiro, Armando C. “Os fundos de pensão e o financiamento do desenvolvimento: o papel do BNDES”, *Revista do BNDES*, 1, nº 2, 1994, p. 47-76, 1994.
- ²⁷ Heclo, Hugh. *Modern Social Policies in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974, p.284 f;
- ²⁸ Cf. Melo, Marcus, “Anatomia do Fracasso ...”, op. cit.
- ²⁹ A Anfip promoveu vários seminários sobre a seguridade social, além de ter apresentado uma proposta específica. Anfip, *Sugestões apresentadas pela Anfip*, 1992; Anfip, *Compromisso com a Sociedade. subsídios para o debate sobre a previdência social*, Brasília, 1995, 52 p. Anfip, *Ciclo de estudos sobre seguridade social*, Brasília, Anfip, 5 vols. Consultar tb., a *Revista de Seguridade Social*, da entidade.
- ³⁰ A Comissão é o *locus* de um *issue network* em torno da seguridade social. A Anfip promoveu conjuntamente com a sub-comissão um seminário sobre o tema. Cf. Devescovi, Regina Balieiro, A Câmara dos Deputados e o processo decisório: um estudo de caso sobre a Comissão de Seguridade Social e Família, Relatório parcial da Pesquisa, *Terra Incógnita: o funcionamento e as perspectivas do Congresso Nacional*, São Paulo, CEBRAP, mimeo. esp. p. 11-14. Cf tb., Anfip/CSSF-Câmara dos Deputados, *I Simpósio internacional sobre política de saúde e financiamento. Relatório Final*, Brasília, 1995.
- ³¹ Na revisão de 1993, a Anfip apresentou seis propostas revisionais, na área da seguridade social, através dos deputados Euler Ribeiro (PMDB-AM), Waldir Pires (PSDB- BA), Amaury Muller (PDT-RS), e Jofran Frejat (PP-DF). Cf Anfip, *Anfip na Revisão Constitucional*, Brasília, 1994; Anfip, *Revisão Constitucional. Proposta do conselho da Anfip aprovada pela XIV Convenção nacional*, Brasília, 1993.
- ³² Entrevista com o presidente da Anfip, Álvaro Solon de França, janeiro/ 1996.
- ³³ Entrevista com o presidente da Unafisco/Sindifisco, Nelson Pessuto, janeiro/1996. *Tributação em Debate*, publicada pela entidade, consolidou-se como a mais importante revista na área no país.

- ³⁴ Hall, op. cit.
- ³⁵ Estes especialistas — Anníbal Fernandes, Celso Barroso, entre outros — estão reunidos em torno da Associação Brasileira de Estudos de Seguridade Social que edita a *Revista de Previdência Social*. Desde 1992, a equipe dos assessores do Ministério da Previdência Social tem sido recrutada entre técnicos de carreira do Ministério do Planejamento.
- ³⁶ Korpi, Walter (1993). *Economists as Policy Experts and Policy Advocates: on problems of values and objectivity in the welfare state-economic growth debate*, paper presented at the Conference on Comparative research on Welfare States in Transition, Wadham College, Oxford, September, 9-12.
- ³⁷ O Ministério da Previdência e a Comissão de Valores Mobiliários reuniram um grupo de trabalho em novembro de 1994, composto pelo Instituto Atlântico, a FIPE-USP e o IBMEC, para analisar os custos de transição com o argumento de que “as tentativas anteriores de revisão não prosperaram ou porque não estivessem amadurecido a constatação de sua inviabilidade [previdência] ou porque se esbarrava na dificuldade de financiamento dos custos de transição e do estoque do sistema atual”. CVM, *Reestruturação da previdência: notas sobre os custos de transição*, mimeo, 1994.
- ³⁸ A entidade chegou a receber inclusive porcentagens sobre causas ganhas na justiça. Para uma tipologia sugestiva dos tipos de associação locais de pensionistas, Cf. Simões, Júlio de Assis, “A maior categoria do país”: *notas sobre a constituição do aposentado como ator político*, paper apresentado no 18º Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu, outubro de 1994.
- ³⁹ Cf. Araújo, José Prata de. *A luta que comoveu o Brasil*, Belo Horizonte, 1992, cap. 4, p. 25-30.
- ⁴⁰ Para sua plataforma na revisão constitucional Cf. VII Encontro Nacional de Aposentados e Pensionistas, *Declaração de Aparecida do Norte*, 24/1/96. Cf. também o *Jornal do Aposentado*, editado quinzenalmente desde 1993.
- ⁴¹ Entrevista com Presidente do Mosap, Domingos Travesso, janeiro 1996.
- ⁴² É significativo que tenham recorrido à opinião de um notável da seguridade social para defender seus direitos. Cf. *A Pretendida Reforma da Constituição e os Magistrados Brasileiros*, Parecer Annibal Fernandes, São Paulo, mimeo, 1995.
- ⁴³ Estes três aspectos encapsulam a maior parte dos pontos enumerados em CUT, *13 Pontos em defesa da previdência social*, mimeo, 1992; Cf. tb. CUT, *Análise das propostas de alteração da constituição federal no que se refere ao modelo de previdência social brasileira*, mimeo, 1993; CUT, *Enfrentar as dificuldades da previdência social brasileira e impedir o processo de privatização do sistema*, mimeo, 1993; CUT, *As reformas necessárias para a manutenção do sistema público*, mimeo, 1993; CUT,

Previdência social: quadro atual e alternativas: diretrizes para as propostas da CUT, mimeo, nov. 1994.

- ⁴⁴ Que parece ter mudado: “a parceria com outros segmentos é fator de suma importância. Com essa parceria estabelecida, hoje, *algumas entidades que antes faziam juízo de valor negativo dos trabalhadores rurais enquanto integrantes do Regime Geral...*, com a concepção de que somos nós quem estamos quebrando a previdência social, amadureceram durante o processo e já nos vêm com bons olhos transformando-se em nossos aliados”. Contag, *Circular 196*, p. 4, 22/1/96.
- ⁴⁵ “Itamar reitera que deixa para o Congresso definir o início da revisão”, *Gazeta Mercantil*, 29/9/93, p.6; “Presidente volta a lamentar ter permanecido no cargo”, *Gazeta Mercantil*, 29/9/93, p. 6. Nas discussões sobre o regimento da revisão, a possibilidade do Presidente da República apresentar emendas diretamente foi combatida por parlamentares. “Propostas do Governo só serão apresentadas até outubro”, *Gazeta Mercantil*, 9 e 11/10/93, p. 6.
- ⁴⁶ “Apenas oito ministérios enviam sugestões para a reforma constitucional”, *Gazeta Mercantil*, 12/11/93, p. 9.
- ⁴⁷ O acordo entre o PFL, o PSDB e o PMDB, que permitiu a instalação dos trabalhos da revisão, envolveu a entrega da Relatoria ao deputado Nelson Jobim (PMDB-RS), ao invés do líder pefelista na Câmara Luis Eduardo (PFL-BA). “Revisão da Carta começa quarta-feira”, *Gazeta Mercantil*, 30/9/93, p. 8.; “PFL e PPR encampam proposta de agenda mínima defendida pelo PSDB”, *Gazeta Mercantil*, 29/09/93, p. 6; “Bancadas do PMDB e PSDB apoiam a reforma”, *Gazeta Mercantil*, 30/9/93, p. 6.
- ⁴⁸ “Adiada votação do regimento”, *Gazeta Mercantil*, 04/11/93, p. 6;
- ⁴⁹ Intitulado inicialmente de fundo de estabilização, o FSE adquiriu essa denominação, politicamente mais palatável, por sugestão do ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, e visava contornar o que este último referiu como “República das Vinculações”. Antes que um fundo de emergência, nos moldes patrocinados pelo Banco Mundial na América Latina e que visa amortecer os custos sociais de programas de estabilização, o FSE objetivava propiciar ao Executivo maior liberdade alocativa dos gastos públicos no interior do orçamento, através da desvinculação de receitas.
- ⁵⁰ “Equipe econômica poderá adiar o envio de novas medidas ao Congresso”, *Gazeta Mercantil*, 9/11/93, p. 3.
- ⁵¹ “Governo anuncia...”, *Gazeta Mercantil*, 29/10/93, p. 1 e 3; Cf. também “Plano de estabilização é uma questão de estratégia política”, *Gazeta Mercantil*, 11/11/93, p. 3.
- ⁵² “Congressistas atribuem fracasso a ano eleitoral”. *Folha de São Paulo*, 29/04/94, p. I-5.

- ⁵³ O FSE não implica na criação de novos impostos, apenas rearranja vinculações —, portanto não está restringido por questões de anualidade. O substitutivo do relator, relativo ao FSE, foi votado em primeiro turno em 8/2/94 e aprovado por 388 votos a favor, 38 votos contra e 4 abstenções. Em segundo, em 23/2/94 foi aprovado por 402 votos a favor, 95 votos contra, sendo promulgado em 1/3/94. Foram apresentadas 35 emendas a esta proposta. A proposta do FSE, na realidade, foi amplamente discutida e negociada na comissão especial do Congresso, criada para analisar o programa de estabilização. Devido à forte resistência dos estados e municípios, os dispositivos, que implicavam na retenção de 15% das transferências federais, estados e municípios, foram excluídos (como também a sobretaxa linear de 5% sobre todos os impostos e contribuições federais) e substituídos por outras fontes.
- ⁵⁴ “Indexador , o mistério do ...”, *Gazeta Mercantil*, 27 e 29/11/93, p. 6.
- ⁵⁵ Para o manifesto das seis confederações nacionais de empresários, indústria, instituições financeiras, agricultura, comércio, transporte e associações comerciais Cf. “Mobilização para apoiar reformas e CPI”, *Gazeta Mercantil*, 14/12/93, p. 6; “Confederações fazem apelo ao governo para realização da revisão constitucional”, *Gazeta Mercantil*, 22/3/94, p.6. Para a posição da FIESP Cf. *Notícias FIESP, edição especial*, Revisão Constitucional, n. 28, set/93; “FIESP envolve 260 em um ano para sugestões da Indústria”, Relatório da *Gazeta Mercantil*, 21/10/93, p. 1; “Fiesp quer evitar discutir eleições”, *Gazeta Mercantil*, 22/3/94, p. 6; “Ação do setor privado no Congresso pela revisão”, *Gazeta Mercantil*, 11/3/94, p. 6; Carlos Eduardo M. Ferreira, “Revisão contra privilégios e distorções”, *Folha de São Paulo*, 16/2/94, p.3. Cf. também “Empresários defendem a manutenção da reforma e das eleições”, *Gazeta Mercantil*, 28/10/93, p. 8; “Empresários pressionam Congresso”, *Gazeta Mercantil*, 28/1/94, p. 8; “Diretores lojistas querem continuidade na reforma da Constituição”, p. 5; “Empresariado Gaúcho mobiliza-se para viabilizar a reforma da Carta”, *Gazeta Mercantil*, 6/4/94, p.6; “O que a revisão ainda pode e deve fazer”, editorial, *Gazeta Mercantil*, 8/4/94, p. 4.; “Empresariado gaúcho faz esforço para salvar a revisão constitucional”, *Gazeta Mercantil*, 9, 10 e 11/4/94, p. 5; “Gerdau culpa elite política pelo fracasso da revisão”, *Folha de São Paulo*, 17/4/94, p. I-7; “Indústria decide levar à frente a luta pelo prosseguimento da revisão constitucional”, *Notícias FIESP*, 55, 1994, 4-5.
- ⁵⁶ Schneider, Ben Ross, “Collective action, the state, and business politics...” op. cit.
- ⁵⁷ “Jeressaiti diz que Cardoso está constrangido em vetar aumento do salário mínimo”, *Gazeta Mercantil*, 27 e 29 /1/95, p. 5; “FH critica demagogia e veta mínimo de R\$ 100”. *O Globo*, 25/01/95, p. 3.

- ⁵⁸ Falta por ref. 06/95, p. 6. A PL foi promulgada como lei 9.032/95.
- ⁵⁹ Entrevista com assessor do ministro da Previdência Social.
- ⁶⁰ Esta subcomissão se constituiu em mais um fórum de disputa simbólica em torno da crise financeira da previdência. Cf. Câmara dos Deputados. *Relatório Final da Subcomissão Especial para Assuntos da Previdência Social*. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, Brasília, setembro, 1995.
- ⁶¹ “Emenda sobre Previdência será dividida”, *O Estado de São Paulo*, p. A4; “Deputados decidem desmembrar o projeto do governo para Previdência”, *Gazeta Mercantil*, 23/3/95, p.9; “Governo perde e Previdência terá emenda dividida”, *O Estado de São Paulo*, 23/3/95, p. 1.
- ⁶² Paralelamente, o governo emitiu medida provisória tratando do assunto.
- ⁶³ “Militares não abrem mão de atuais benefícios, diz general”, *Folha de São Paulo*, 11/4/95, 1-4; Militares: auditoria na Previdência Social”, *Diário de Pernambuco*, 16/4/95, p. A9.
- ⁶⁴ Como assinalou o deputado José Genoíno (PT-SP), a desconstitucionalização equivaleria a dar um cheque em branco ao governo. Cf. “Constituição e Desconstitucionalização”, *O Estado de São Paulo*, 25/3/95, p.2.
- ⁶⁵ Emenda 1 — Altera a previdência, incluindo as regras de transição, desconstitucionalização das regras atuais de aposentadoria por tempo de serviço e idade e custeio, e custeio; Emenda 2 — dá competência exclusiva ao presidente da República para fazer leis de custeio da seguridade social; Emenda 3 — Permite quebra do sigilo bancário, fiscal e patrimonial dos devedores da previdência; Emenda 4 — retira o artigo que trata da prestação dos serviços de saúde. A especificidade de cada uma das mudanças contidas na PEC, em termos da natureza difusa ou concentrada dos seus benefícios e custos, exige uma análise desagregada.
- ⁶⁶ Como assinalou o deputado Delfim Neto “É preciso acabar com essa história de que o governo tem todas as virtudes e de que os deputados que defendem os aposentados são contra o interesse nacional”. “Primeira derrota de Cardoso mostra que negociações serão difíceis”, *Gazeta Mercantil*, 23/3/ 95, p.9.
- ⁶⁷ “Opinião pública retirou apoio, diz governo”, *Folha de São Paulo*, 29/03/ 95, 1-6; “Jobim, vê manipulação na resistência contra as reformas”, *Jornal do Brasil*, 26/3/95, p. 1; “ Cardoso diz que não irá recuar apesar de manifestações contra suas propostas”, *Gazeta Mercantil*, 27/3/95, p. 5; “CUT e FIESP se aliam para influir na Reforma”, *O Estado de São Paulo*, 25/03/ 95, p. A7; “Para Jobim, aposentados são massa de manobras”, *Folha de São Paulo*, 14/4/95, 1-4.
- ⁶⁸ “Sarney aprova medida do governo de priorizar a votação na área econômica”, *Gazeta Mercantil*, 29/3/95, p. 8; “Reforma da Previdência pode ficar para 96”, *Folha de São Paulo*, 29/03/95, p. 1-6; para o lobby dos

aposentados Cf. “Aposentados desembarcam em Brasília e iniciam lobby da previdência”, *Gazeta Mercantil*, 20/2/95, p. 8.

- ⁶⁹ “Maioria rejeita mudanças na aposentadoria”, *Folha de São Paulo*, 4/4/95, p. 1-6.
- ⁷⁰ “Governo busca consenso com a Esquerda”, *Gazeta Mercantil*, 30/3/95, p. 6. “Governo quer criar omissão para discutir mudanças com sindicalistas”, *Gazeta Mercantil*, 30/3/95, p. 6; “FHC se diz “surpreso” com reação do Congresso”, *Folha de São Paulo*, 30/03/95; 1-4, Cardoso fica irritado e diz que não recuou na proposta da previdência”, *Gazeta Mercantil*, 30/3/95, p. 6.
- ⁷¹ Observação do líder do governo no Congresso. “As discretas discussões sobre a previdência”, *Gazeta Mercantil*, 19/6/95, p. A-7.
- ⁷² O diretório do PT rejeitou a proposta de Eduardo Jorge, que é apoiada pelos parlamentares do partido. Só 20 membros da bancada parlamentar de 54 compareceram. A retirada foi aprovada por 35 votos contra 5 a favor e 10 abstenções. “Petista sofre pressão, mas mantém emenda”, *Folha de São Paulo*, 29/3/95, p. 1-6; “PT tenta definir posição unificada sobre postura na reforma constitucional”, *Gazeta Mercantil*, 31/1 a 2/4/95, p.10; “Governo e PT se distanciam na reforma constitucional. Decisão do diretório nacional divide o partido”, *Gazeta Mercantil*, 4/4/95, p. A-8; Em meio a “bate boca”, PT propõe reformas”, *Folha de São Paulo*, 3/4/95, p. 1-7.
- ⁷³ “Uma Auditoria na Previdência”. Benedita da Silva, *Folha de São Paulo*, 30/3/95, 2-2; Luis Gushiken, “A previdência no seu devido lugar”, *Folha de São Paulo*, 3/3/95; 2-2; “Lula critica proposta”, *Gazeta Mercantil*, 20/3/95. p. 6.
- ⁷⁴ A proposta minimamente consensual do PT envolvia 13 pontos. Os pontos considerados inaceitáveis pelo partido eram o tratamento em lei ordinária das aposentadorias especiais e a idade mínima de 60 anos para aposentadoria. 1) criação de um conselho gestor, quadripartite e paritário; 2) vinculação constitucional dos recursos da Seguridade às despesas do setor; 3) maior fiscalização e cobrança de contribuição do mercado informal; 4) quebra do sigilo bancário dos contribuintes; 5) teto de benefícios limitados pela Constituição a 10 ou 15 SM; 6) aposentadoria integral dos servidores públicos, militares e civis; 7) fim da aposentadoria múltipla, mas não da antecipação da aposentadoria da mulher; 8) sistema público facultativo de aposentadoria complementar; 9) manutenção da aposentadoria por idade e tempo de serviço, para os que estão no sistema; 10) revisão das aposentadorias antecipadas, facultativas ou proporcionais; 11) garantia da vinculação do piso de benefícios ao SM; 12) indexação dos reajustes dos benefícios aos salários; 13) contribuição “dois-por-um” nos planos de previdência complementar pública. Cf.

Proposta do Partido dos Trabalhadores para a Reforma Constitucional Relativa à Previdência Social, mimeo.

- ⁷⁵ “Comissão acata emenda sobre previdência”, *Folha de São Paulo*, 01/6/95, p. A-7.
- ⁷⁶ “Superávit na Previdência gera Polêmica”, *Folha de São Paulo*, 19/4/95, p. 1-11. Benito Gama (PFL-BA), vice-líder do governo na Câmara protestou alegando que: “o relatório sequer foi votado pelo Tribunal. É uma irresponsabilidade soltar uma bomba dessa às vésperas da votação do salário mínimo”. Cf. também “Os Relatórios do TCU e a Previdência Social”, José Carlos Jacob de Carvalho, *Folha de São Paulo*, 12/5/95, 2-2.
- ⁷⁷ “Crescem pressões por retirada de emendas”. *Folha de São Paulo*, 19/4/95, p 1-10; “Acordo define mínimo de R\$100”, *Folha de São Paulo*, 11/4/95, 1-4; “Oposição força governo a novo acordo”, *Folha de São Paulo*, 12/4/95, 1-8.
- ⁷⁸ “Líderes querem recuo na Reforma da Previdência”, 20/4/95, p. 1-5; “Governo quer nova Emenda da Previdência”, *Folha de São Paulo*, 25/4/95, 1-6. A estratégia global seria: aprovar admissibilidade sem discutir mérito; atrasar formação de comissão especial (com apoio do Presidente do Congresso, Luis Eduardo) (pelo regimento são necessárias 40 sessões ordinárias para votação na comissão especial após sua instalação); atrasar por dois meses a votação em plenário; identificar individualmente os deputados problemáticos.
- ⁷⁹ “Partido está na Periferia”, *Gazeta Mercantil*, 27/4/95, p. A-8.
- ⁸⁰ “Líder diz que Maciel quer implodir PMDB” *Folha de São Paulo*, 28/4/95, 1-5.
- ⁸¹ “PMDB se rebela na votação do Mínimo. Bancada reclama do governo na distribuição de cargos e ameaça encampar propostas do PT e PDT para projeto”, 20/4/95, p. 1-8; “Rebelião na Previdência: PMDB ameaça votar contra o governo”, 27/4/95, 1-10; como assinalou Temer: “Se o governo insistir em votar a proposta, o PMDB votará contra”; “PMDB ameaça votar contra o governo na Previdência. O partido se diz insatisfeito com tratamento do Executivo”, *Gazeta Mercantil*, 27/4/95, p. A-8.
- ⁸² Referia-se aos ministros Nelson Jobim, Odacir Klein e ao secretário de Integração Regional. “Governo vence PMDB e aprova Previdência”, *Folha de São Paulo*, 28/4/95, 1-5.
- ⁸³ “PMDB vai rediscutir apoio ao governo. Governo paralisa decisões para aguardar reunião do partido”, *Gazeta Mercantil*, 30/4/95, A-8.
- ⁸⁴ “PFL vai do apoio às críticas. Reunião que serviria para dar sustentação a Stephanes foi usada para lavar roupa suja”, *Gazeta Mercantil* 26/4/95, A-8.
- ⁸⁵ “Stephanes nega a extinção dos institutos estaduais”, *O Estado de São Paulo*, 6/04/95, p. B-52; “Nova frente de oposição para as reformas da

previdência social”, *Gazeta Mercantil*, 13/02/95, p. 19; “PFL vai do apoio às críticas...”, *op. cit.*

- ⁸⁶ A CCJ aprovou o projeto por 36 contra 15 votos. O PMDB que havia ameaçado votar contra, votou a favor (9), tendo só dois contra. O PMDB decidiu abandonar a oposição devido à disposição do governo — explicitado por FHC — de manter a votação. “Governo vence batalha da previdência”, *Gazeta Mercantil*, 30/4/95, p.1; “Planalto consegue passar previdência na Comissão”, *Gazeta Mercantil* 30/4/95, p. A-6; “PMDB recua e passa emenda da Previdência”, *Folha de São Paulo*, 28/4/95, p.1; “Comissão aceita emenda da Previdência”, *O Estado de São Paulo*, 28/4/95, p. A-5.” Crise faz presidente mudar estratégia, Fernando Henrique atrai PPR e explora “ilhas de influência” dentro do PMDB”, *O Estado de São Paulo*, 28/4/95, A-5.
- ⁸⁷ “Crise Política abala acordo da previdência”, *Gazeta Mercantil*, p. A-6. A greve geral na França em virtude da reforma da previdência teve grande impacto na mobilização dos sindicalistas.
- ⁸⁸ “Parecer sobre reforma da previdência irrita governo”, *O Globo*, 30/11/95, p. 9; “Relator recua e nova lei deve ter vigência acelerada”, *Folha de São Paulo*, 6/12/95, p.I-4.
- ⁸⁹ “O acordo da previdência”, *Jornal do Brasil*, 16/1/96, p. 3; “Reforma da Previdência vira só ajuste e sai acordo”, *Folha de São Paulo*, 16/1/96, p. I-4; “Acordo da Previdência racha a CUT e PT”, *Folha de São Paulo*, 17/1/96, p. I-8.
- ⁹⁰ “CUT e Força Sindical se unem contra reforma”, *O Estado de São Paulo*, 13/12/95, p. A-5; “Previdência une adversários”, *Folha de São Paulo*, 13/12/95, p. I-10; “Nova ofensiva contra as reformas”, *Gazeta Mercantil*, 7/1/96, p. A-7; “Centrais têm agenda para levar a FHC”, *Folha de São Paulo*, 9/1/96, p. I-6; “Centrais sindicais apresentam propostas”, *Gazeta Mercantil*, 10/1/96; “Centrais negociam mais do que aliados”, *Folha de São Paulo*, 12/1/96, p. I-6; “Governo fará mais concessões às centrais”, *O Estado de São Paulo*, 13/1/96, p. A-4.
- ⁹¹ Esta é a interpretação de dois atores importantes do processo decisório. Entrevista com o mediador do acordo por parte do governo, Celcino de Carvalho, janeiro, 1995; e Entrevista, Humberto Costa (PT-PE), membro da Comissão de Seguridade e Família da Câmara, e da Comissão Especial de Previdência Social, janeiro. “Vicentinho prefere deixar a CUT a romper acordo”, *Folha de São Paulo*, 26/01/96, p. I-7.
- ⁹² Cf. também Boylan 1996; Berenztein 1996.
- ⁹³ A proposta de emenda constitucional na área tributária ainda não foi votada no Congresso Nacional. Consideramos uma segunda etapa de trabalho a discussão dessas variáveis.

- ⁹⁴ A literatura baseada na escolha racional produziu análises recentes de grande interesse analítico sobre o problema do federalismo (Bednar, Eskridge e Ferejohn, 1996; Treisman 1996; Ordershook e Shvetsova 1997). Uma discussão teórica da questão está fora do escopo do presente trabalho.
- ⁹⁵ Reformas institucionais e constitucionais são invocadas com base no diagnóstico de ingovernabilidade do sistema político brasileiro. Como argumentou o ex-presidente e senador José Sarney, defendendo a necessidade da revisão constitucional, se as reformas não forem feitas “o país ficará cada vez mais ingovernável”. Para o presidente do Partido da Frente Liberal — PFL “a carta de 1988 é totalmente inflacionária”. “PMDB reúne bancadas hoje”, *Gazeta Mercantil*, 29/9/93, p. 6; “PFL quer ajustes porque a Carta é inflacionária”, *Relatório da GM*, 21/10/93, p. 3. Para uma discussão aprofundada, Cf. Melo (1995).
- ⁹⁶ A *débacle* do governo Collor em 1992-1993, e no período recente as crises cambiais do México (que substituiu o Chile como *show case* latino-americano para as agências multilaterais) e Argentina, deslegitimaram as abordagens mais ortodoxas da agenda neoliberal. Almeida, Maria Hermínia T. de, “Pragmatism by Necessity: the Brazilian path of economic reform”, *paper* apresentado no Seminário The Challenge of Democracy in Latin America: Rethinking State/society Relations, Rio de Janeiro, 4-6 outubro, 1995.
- ⁹⁷ Quando se agrupa os dois orçamentos (Fiscal e o da Seguridade Social), a queda de disponibilidade de recursos da União, decorrente da reforma constitucional de 1988, não é tão grande assim. Ressalte-se que devido ao aumento do nível da carga tributária, há um forte incremento do percentual da receita tributária disponível da União em relação ao PIB nacional. De fato, enquanto em 1988 o nível da carga tributária total do governo federal é de 14% do PIB, em 1994, este índice chega a 17,3%. (Receita Federal, 1995).
- ⁹⁸ Assim ao lado dos 13 impostos previstos na Constituição — sete da competência da União, três dos estados e três dos municípios — surgiu ao longo dos últimos anos, dentro da seguridade social, um sistema paralelo que engloba, aproximadamente, duas dezenas de contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamento, o faturamento e lucro das empresas, diferentes tipos de loterias e atividades de produtores familiares e prestadores de serviços (Dornelles, 1996). A política tributária tornou-se de tal forma complexa, confusa e repleta de “efeitos perversos”, que ocorreu, paralelamente a este processo, uma enxurrada de demandas judiciais de empresas alegando bitributação, além do aumento da inadimplência e maiores dificuldades para o fisco controlar as fraudes.
- ⁹⁹ A questão da “crise das receitas livres” foi formulada de forma consistente em vários trabalhos por Raul Velloso. Cf. de sua autoria Velloso 1993a e Velloso 1993b.

- ¹⁰⁰ “BNDES teme perder fonte de recursos de longo prazo com extinção do PIS/PASEP”, *Gazeta Mercantil*, 29/6/92, p. 3; “Governo faz modificações e deve enviar projeto ao Congresso amanhã”, *Gazeta Mercantil*, 15/7/92, p.3; “Propostas de Emendas não representam consenso entre técnicos do governo”, *Gazeta Mercantil*, 20/7/92, p. 6; “Briga barra Reforma/ afirma Luis Eduardo”, *Folha de São Paulo*, 7/92.
- ¹⁰¹ “Rio Grande do Sul estima perdas em US\$ 290 milhões”, *Gazeta Mercantil*, 8/7/92, p. 3; “Isenções e créditos do novo IVA geram oposição de secretários estaduais”, *Gazeta Mercantil*, 13/06/92, p. 3; “Dificuldades de aprovação no Congresso”, *Gazeta Mercantil*, 9/7/92, p. 6; “Secretário da Fazenda do Paraná critica o Projeto”, e “Governador paulista critica falta de discussão da proposta”, *Gazeta Mercantil*, 21/7/92, p. 7; “Federação do Comércio critica proposta do governo e faz sua própria”, *Gazeta Mercantil*, 24/7/92, p. 3.
- ¹⁰² (Ary Osvaldo Mattos Filho, Presidente da CERF, entrevista). Cf tb “Apoio empresarial esbarra nos impostos sobre ativos e transações financeiras”, *Gazeta Mercantil*, 26/06/92, p. 3.
- ¹⁰³ O mais importante evento realizado foi o Seminário Internacional sobre Política Fiscal, onde foi divulgada a Proposta de Reforma Tributária da FIPE/USP, com o apoio da FIESP e teve grande impacto nos meios técnicos.
- ¹⁰⁴ Ressalte-se que, além de políticos de destaque nacional como Luiz Eduardo, Pedro Simon, Roberto Freire e Luiz Carlos Ponte, quase todos os renomados economistas que exercem mandatos parlamentares como Francisco Dornelles, Roberto Campos, José Serra, Delfim Neto, entre outros, apresentaram propostas estruturais de reforma tributária. A esses projetos acrescentam-se os projetos e sugestões apresentados pelo grupo de parlamentares que são ex-titulares de secretarias estaduais da Fazenda, dos quais destacam-se Gustavo Krause, Luis Carlos Hauly, Firmo de Castro, Mussa Demes, Benito Gama, Roberto Brandt. Em suma, ocorreu virtual unanimidade em torno da necessidade de reformas urgentes na área tributária.
- ¹⁰⁵ “Dificuldades políticas para aprovar reforma fiscal na federação”, *Gazeta Mercantil*, 10/9/93, p. 3.
- ¹⁰⁶ “Associações Comerciais defendem o Imposto Único”, *Gazeta Mercantil*, 15/7/92, p. 6.
- ¹⁰⁷ Em outras palavras, o contribuinte não teria de declarar nada, não sendo necessário preencher formulários que são objetos de críticas freqüentes de contribuintes. Além disso, a proposta desonera também os salários, o que beneficiária tanto patrões como empregados.
- ¹⁰⁸ Outra proposta de certa ressonância é a do deputado Luiz Carlos Hauly, devido a sua legitimidade profissional entre parlamentares de diversos

partidos, decorrente tanto de sua ativa participação nas questões tributárias discutidas no Congresso nos últimos anos, como de sua experiência anterior como secretário da Fazenda do Paraná. Além disso, sua proximidade com o presidente da República e do atual relator da proposta oficial, que valoriza sobremaneira seus conhecimentos na área tributária, coloca o deputado como um ator privilegiado no processo de reforma em curso. Inicialmente, o projeto de reforma tributária do deputado defendia para a União impostos do comércio exterior, renda e transações financeiras, além de uma taxa de contribuição dos empregados e empregadores. Em nível estadual, a idéia era de um imposto de valor agregado, envolvendo a produção industrial e a circulação de mercadorias e serviços. Por fim reservava aos municípios quatro impostos: propriedade predial e territorial urbana; propriedade predial e territorial rural; transmissão “inter-vivos” e “causa-mortis” e, finalmente, veículos automotores. Entretanto, a proposta Hauly, na sua última versão, utiliza de impostos seletivos do deputado Ponte para a União e enfatiza para os estados um imposto sobre vendas a varejo.

- ¹⁰⁹ Ruy Altenfelder, vice-presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, entrevista.
- ¹¹⁰ Manuel Castro (PFL-BA), presidente da Subcomissão de Finanças da Câmara dos Deputados, entrevista.
- ¹¹¹ “CNI faz pressão para mudar reforma tributária”, *Gazeta Mercantil*, 5/8/95, p. 8.
- ¹¹² Celso Daniel, (PT-SP), entrevista. O deputado foi um dos mentores da proposta de reforma tributária do PT.
- ¹¹³ Até o momento de conclusão desse capítulo, a PEC não havia sido encaminhada pelas lideranças para votação, e o governo manifestava claro desinteresse público pela sua sorte.
- ¹¹⁴ Pelo *survey*, 93% dos deputados são contra mudanças nos critérios de repartição dos tributos; 73% são a favor de uma alíquota única de ICMS para os mesmos produtos e serviços; 93% querem uma legislação contra a guerra fiscal; 60% são contra mudanças no princípio da arrecadação (origem/destino); o ponto mais polêmico foi a necessidade de tornar o imposto de renda mais progressivo: 47% dos parlamentares gostariam de diminuir a progressividade. “A reforma fiscal que o Congresso quer”, *Gazeta Mercantil*, 31/5/95, p. 8.
- ¹¹⁵ “Proposta de mudanças tributárias ainda divide Fazenda, Planejamento, e Receita”, *Gazeta Mercantil*, 8/3/95, p. 6; “Briga entre PSDB e PFL atrasa Reforma”, *O Globo*, 3/8/95, p. 3; “reforma tributária em clima de guerra”, *O Globo*, 1/8/95, p. 3; “Estados vão definir a Reforma Tributária”, *Folha de São Paulo*, 7/8/95, p. 1-5.

- ¹¹⁶ Palestra realizada na Escola Nacional de Administração Pública — ENAP, por Fernando Rezende, técnico e atual presidente do Ipea, considerando o principal mentor da proposta de reforma tributária do Executivo. Brasília, janeiro de 1996. Estas premissas encontram-se também na Exposição de Motivos encaminhada pelos ministros da Fazenda, Planejamento e Justiça ao Presidente da República, justificando a apresentação do projeto oficial de reforma tributária.
- ¹¹⁷ A proposta inicial seria de R\$1,6 bi em 1996, correspondente a 10% da receita anual estimada do IPI. No entanto, encaminhado através de legislação ordinária, o projeto de isenção das exportações — de iniciativa do então deputado Antônio Kandir — foi aprovado em primeira instância na Câmara dos Deputados. Na versão aprovada, ampliou-se o valor das compensações para os estados exportadores, bem como estendeu-se o período de vigência do fundo de compensação para dez anos (*Gazeta Mercantil*, 28/8/96).
- ¹¹⁸ Uma característica importante desse novo imposto refere-se à uniformidade de alíquota por mercadoria ou serviço em todo o país. Em outras palavras, cada tipo de mercadoria ou serviço terá a mesma alíquota em nível nacional. Outra inovação da proposta é que a soma das alíquotas, estadual e federal, será a mesma em todo o território nacional. Qualquer que seja a diferença da participação da União e dos estados no novo imposto, a alíquota geral que não pode ser mudada, ou seja, se o estado resolve diminuir a sua alíquota específica, a alíquota federal aumenta automaticamente e vice-versa. O novo imposto será cobrado integralmente na origem, não importando se a saída da mercadoria ocorra para o estado onde está localizado o contribuinte que a realiza ou para outro estado.
- ¹¹⁹ A presunção é a de que a alíquota federal do novo ICMS deva ser de 2/5 a 1/3 da alíquota estadual. Assim, por exemplo, caso se defina a alíquota geral em 16%, a União ficaria com 4% e os estados com 12%. Além da circulação de mercadorias, fariam também parte da base de cálculo desse novo imposto a prestação de serviços de comunicação e de transporte intermunicipais e interestaduais. Ressalte-se, ainda, que nas operações interestaduais de energia elétrica, petróleo e derivados, a Receita Federal ficaria com todo o recurso. Fernando Rezende (*ibid*), mentor da proposta do governo, corroborado pelo Secretário da Receita Federal, Dr. Everardo Maciel, entrevista. Paulo Ramos Filho, Coordenador da Coordenação Geral de Estudos Tributários — COGET, entrevista.
- ¹²⁰ Referente às transações interestaduais, atualmente o ICMS é repartido entre os dois estados envolvidos na operação. Além disso, dependendo do sentido do fluxo das mercadorias, há alíquotas interestaduais diferenciadas nas diversas regiões, como forma de compensar as diferenças econômicas

dos vários estados. Entre outros efeitos negativos, o fato da alíquota interestadual ser mais barata que a interna propicia um tipo de fraude vulgarmente conhecido por “passeio da nota fiscal”. Para citar um caso extremo, vale lembrar o escândalo amplamente divulgado, pela mídia, em anos recentes, sobre supostas vendas de milhares de sacas de açúcar oriundas de usinas localizadas em São Paulo para Manaus, que jamais saíram do estado de origem. Na realidade, não se vendia nada para a Zona Franca, a nota fiscal simplesmente “passeava” e a mercadoria era entregue no mesmo estado. Como os produtos que se destinam à Zona Franca de Manaus são totalmente isentos (alíquota interestadual zero), o “sobrelucro” dos vendedores decorrente da fraude fiscal foi considerável.

¹²¹ Para exemplificar, digamos que alíquota federal seja 5% e a estadual 15%. Hipoteticamente, suponhamos que nas vendas de açúcar, oriundos dos estados do Nordeste para a Zona Franca de Manaus, o Senado defina que todo o montante do imposto estadual resultante dessa operação interestadual deva ser absorvido pelo estado consumidor. Nesse caso, o que aconteceria? O usineiro do Nordeste pagaria no seu estado de origem os 20% de imposto, só que ao invés de pagar 15% para o seu governo estadual e 5% para a União, ele pagaria 20% para o governo federal. Posteriormente, a União repassaria esse crédito de 15% para o comprador em Manaus. Ao final de cada período fiscal de apuração, o crédito do contribuinte seria aproveitado de forma a ser definida por legislação complementar, podendo inclusive ser ressarcido em espécie pelo governo federal. Para um maior detalhamento deste mecanismo, ver Varsano (1995) e Rezende (1996a, p. 14-16).

¹²² Dados disponíveis mostram que o ISS é 3 vezes mais importante do que IPTU, já que corresponde a 11% da arrecadação média dos municípios brasileiros e, em alguns casos, este índice alcança a cifra de 25% da arrecadação total das prefeituras (Abrassf, 1995). Os defensores do ISS ressaltam que a soma da arrecadação deste imposto nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo é maior do que o montante recolhido pela União em todo o país, através do imposto de renda de pessoas físicas. Fernando Pimentel, *ibid.*

¹²³ Para enfatizar a perversa repartição social de tributos no Brasil e defender uma reforma de cunho redistributivista, o PT assinala, com dados divulgados pela Receita Federal, que os rendimentos de capital no Brasil pagam uma alíquota efetiva média de 8% contra uma alíquota de 38% nos países mais desenvolvidos, o chamado Grupo dos Sete, G-7. O mesmo documento mostra que, sobre o consumo, a alíquota efetiva média no Brasil é 17%, enquanto que nos países desenvolvidos é 13%. A tributação sobre consumo, como se sabe, afeta relativamente mais os setores de menor renda. Por outro lado, o rendimento do trabalho é o mais taxado

- no Brasil possuindo uma alíquota efetiva de 19% que, mesmo sendo bem inferior à média praticada pelo G-7 (33%) — é mais do que o dobro da aplicação sobre investimento de capital no país (Cadernos PT, 1995).
- ¹²⁴ “Igualdade social não se alcança por meio de política tributária, mas sim, através de gastos do orçamento” Fernando Rezende, palestra citada, Fernando Rezende (*ibid*). Cf. também Receita Federal (1994, p. 17-18).
- ¹²⁵ “PFL já tem alternativa à proposta do governo”, *O Globo*, 20/9/95, p. 5; “Proposta da FIPE agrada ao relator”, *O Estado de São Paulo*, 8/11/95, p. A-4; “Empresários criticam a proposta do governo”, *Folha de São Paulo*, 20/8/95, p. 1-17; Para a convergência entre a posição do Relator e a da CNI e Ação empresarial. Cf. “Para Relator, emenda do governo não passa”, *Folha de São Paulo*, 8/11/95, p. 1-5.
- ¹²⁶ “Porque a proposta tributária é tímida”, *Gazeta Mercantil*, 28/09/95, p. a-8.
- ¹²⁷ Entrevista concedida pelo ex-secretário da Receita Federal, prof. Osires Lopes Filho.
- ¹²⁸ Devido às críticas que os impostos de importação e exportação não representavam fonte estável para custear o Fundo de Compensação, o governo decidiu alterar a fonte do Fundo para o IPI. “Governo desiste de Compensação”, *O Globo*, 16/8/95, p. 3.
- ¹²⁹ “Estados fazem exigências para a Reforma”, *Folha de São Paulo*, 8/8/95, p. 1-6; “Governadores cobram detalhes do projeto”, *Folha de São Paulo*, 8/8/95, p. 1-7; “Fundo de Compensação poderá ter R\$ 6 bi”, *Folha de São Paulo*, 10/8/95, p. 1-10; “Governadores querem mudar Projeto”, e “Perda dos Estados ainda preocupa”, *O Globo*, 23/8/95, p. 3; “Governadores querem controlar o IVA”, *O Globo*, 26/7/95, p. 3.
- ¹³⁰ “Porque a proposta tributária é tímida”, *Gazeta Mercantil*, 28/9/95, p. a-8. Para riscos e incertezas como variável relevante nas reformas tributárias. Cf. Ascher, 1989.
- ¹³¹ Nelson Pessuto, presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional, Unafisco/Sindifisco e Aristófanês Holanda, assessor técnico do referido sindicato, entrevista. Haveria, ainda, outras questões abordadas pela proposta de reforma em pauta (mecanismos “anti-dumping” no comércio exterior; mudanças na repartição das receitas tributárias; medidas transitórias, que são virtualmente consensuais e que são consideradas positivas pela maioria dos analistas.
- ¹³² É significativo que os governadores desses três estados fossem os mais ardorosos críticos das propostas de proibição da concessão de incentivos.
- ¹³³ Informação do Coordenador da Coordenação Geral de Estudos Tributários — COGET. Deputado Mussa Demes, entrevista.
- ¹³⁴ “Deputados defendem a Guerra Fiscal”, *Gazeta Mercantil*, 14/3/95, p. 7.

- ¹³⁵ Ao contrário da Revisão de 1993, o Congresso, na atual reforma, reage às iniciativas que partem do Executivo e principalmente dos ministros que se tornaram *policy advocates* das propostas. A Reforma de 1995 segue a rotina processual ordinária da Câmara, não existindo a figura de um relator — presente na Revisão de 1993, ou de uma Comissão de Sistematização como foi o adotado na Assembléia Constituinte de 1988. Exigindo requisitos mais severos para o aditamento da Constituição, o processo rotineiro exige um exercício maior de barganha política e *logrolling*. Nele, os custos políticos de aprovação de proposições, exigindo a formação de maiorias, são elevados porque não se aplicam aos mecanismos usuais de controle pelo executivo, do conteúdo e da agenda dos trabalhos legislativos (MELO, 1977).
- ¹³⁶ Assim, por exemplo, o deputado Luiz Carlos Hauly — que possui um projeto alternativo de reforma tributária — afirmou que teria recebido carta branca do Presidente Fernando Henrique Cardoso para mexer, sem nenhum problema, na proposta oficial. Luís Carlos Hauly (PSDB-PR), entrevista.
- ¹³⁷ Até o momento da conclusão deste capítulo, a PEC não havia sido encaminhada pelas lideranças à votação, e o governo manifestava claro desinteresse público pela sua sorte. Possivelmente, a menor prioridade dada pela equipe econômica à reforma tributária, comparativamente à reforma da previdência e à reforma administrativa, possa ser explicada pelo seu impacto fiscal em curto prazo. Com efeito, ressalte-se que, enquanto aquelas poderiam em tese, assim que aprovadas, permitir uma redução do gasto para o erário nacional, a reforma tributária, na forma em que foi proposta, exigiria, a curto prazo, gastos adicionais da União para a formação do referido fundo de compensação dos estados exportadores. Apenas a médio e longo prazo, os efeitos econômicos, em geral, e na área fiscal em particular, da reforma tributária, seriam traduzidos em diminuição do “custo Brasil”, maior competitividade da economia, incremento dos investimentos, crescimento do nível de emprego e, conseqüentemente, aumento da arrecadação. Nesse sentido, o altíssimo custo da concertação federativa, no qual os estados não aceitam perdas, representa o limite fiscal da viabilização política da proposta.
- ¹³⁸ “Para relator, estados perdem com a proposta”, Folha de São Paulo, 7/9/97, p. 1-6; “Relator quer mudar emenda tributária”, *Gazeta Mercantil*, 27-29 e 10, 95, p. A-9; “Para relator, emenda do governo não passa”, Folha de São Paulo, 8/11/95, p. 1-5.
- ¹³⁹ Segundo o deputado, o Executivo deixou claro sua insatisfação à relatoria. Mussa Demes (PFL-PI), entrevista.
- ¹⁴⁰ “PFL atropela governo e faz relator”. O Globo, 4/8/95, p. 3. Segundo o vice-líder do PFL, o deputado Kandir “acabou queimado porque foi identificado pelo Congresso como ... homem de São Paulo”.

- ¹⁴¹ Dessa disputa resultou uma divisão de trabalho na qual a SRF passou a se dedicar — num quadro de relativa invisibilidade pública de suas ações — a uma reforma compreensiva e de grande impacto da legislação do Imposto de Renda. Deve-se frisar que o papel da SRF restringiu-se — de forma atípica, em relação ao passado, quando liderava iniciativas de reforma na área tributária — às tarefas solicitadas pela cúpula do governo (levantamento e análise de dados, estudos técnicos, avaliação dos impactos de diferentes propostas de mudanças tributárias etc). Everardo Maciel, entrevista.
- ¹⁴² Essas questões fazem parte da agenda de pesquisa, dos autores, em torno da questão. Se a questão da retaliação não puder ser respondida adequadamente, coloca-se então a questão da credibilidade de ameaças que não podem ser cumpridas. Para o ponto da credibilidade das ameaças em Teoria dos Jogos. Cf. Morrow (1995), p. 127-128. Cf, também Treisman (1996) e (Bednar, Eskridge e Ferejohn, 1996) para uma análise da questão do *commitment problem* do federalismo.
- ¹⁴³ Welson Gasparini (PMDB-SP), presidente da Associação Brasileira de Municípios, e coordenador da Frente Parlamentar Municipalista no Congresso Nacional. Vitor Vieira dos Santos, presidente da Associação Mineira de Associações Microrregionais de Municípios, entrevistas.
- ¹⁴⁴ Segundo Fernando Pimentel — presidente da Associação dos Secretários de Finanças das Capitais — partindo do suposto que a associação não possui força suficiente para apresentar um projeto alternativo, a estratégia foi atuar nas bordas do projeto oficial, defendendo o ISS e sua modernização, abrindo possibilidades de criação de novas fontes de receitas municipais e, sobretudo, valorizando a arrecadação própria como um dos principais indicadores na elaboração dos índices de repasse de verbas estaduais e federais para os municípios. Em suma, os municípios de melhor desempenho na arrecadação própria deveriam ser premiados com um montante maior de recursos, originários de outras esferas de governo. Fernando Pimentel, entrevista.
- ¹⁴⁵ *Logrolling* — expressão norte-americana que designa as barganhas que são feitas por parlamentares envolvendo concessões mútuas visando à aprovação de um projeto.

Referências bibliográficas

- ABRASF, Associação Brasileira de Secretários de Finanças das Capitais. *ISS, Imposto Municipal sobre Serviços : esclarecendo dúvidas*. Fortaleza, 1995.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. “Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil”. *Série Política Fiscal*, n. 61, Cepal, 1992.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. “Descentralização fiscal, efeitos macroeconômicos e função de estabilização: o caso (peculiar) do Brasil. VII Regional Seminar on Fiscal Policy, CEPAL, Santiago do Chile, Janeiro/1996.
- AFFONSO, Rui de Brito A. e SILVA, Pedro Luiz Barros. *Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação*. São Paulo, Ed. UNESP/ FUNDAP, 1995.
- AFFONSO, Ruy B. A. “A federação no Brasil: impasses e perspectivas”. In: AFFONSO, Rui de Brito A. e SILVA, Pedro Luiz Barros. *A Federação em perspectiva: impasses e perspectivas*, São Paulo, Ed. UNESP/ FUNDAP, 1995.
- ALMEIDA, Sandra C. F. e CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. “As contribuições sociais e a reforma tributária.” In: AFFONSO, Rui de Brito A. e SILVA, Pedro Luiz Barros. *Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação*, São Paulo, Ed. UNESP/ FUNDAP, 1995.
- ALMEIDA, Maria Hermínia T. de “Pragmatism by necessity: the brazilian path of economic reform”, paper apresentado no Seminário *The Challenge of Democracy in Latin America: Rethinking State/society Relations* Rio de Janeiro, 4-6 outubro, 1995.
- ANFIP. Compromisso com a sociedade. subsídios para o debate sobre a previdência social, Brasília, 1995. 52
- AZEREDO, Beatriz et al. O sistema previdenciário brasileiro na revisão constitucional: análise das propostas de reforma, *Texto para Discussão n. 14*, CIEPP, 1993;
- AZEVEDO, Sérgio de.”Planejamento, cidades e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90”. In : DINIZ, ELI e LOPES, José S. L. e PRADI, Reginaldo (orgs). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo, ANPOCS/IPEA/HUCITEC, 1994.
- ARNOLD, R. Douglas. *The Logic of Congressional Action*, Yale University Press.

- ARZUA, Heron. "Reforma Tributária e Finanças Estaduais". Tributação em Revista, ano 4, nº 11, Brasília, janeiro e março de 1995.
- ASCHER, William. "Risk, Politics and Tax Reform". In: Tax Reform Developing Countries, edited by Malcolm Gillis, Durham, Duke University Press, 1989.
- BACHA, Edmar. "O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro". Revista de Economia Política, v.14 n.1, jan.-mar., 1994, p.1-26.
- BALDWIN, James. *The politics of social solidarity: class bases of the european welfare state 1875-1975* Cambridge University Press, 1990.
- BEAM, DAVID R.; CONLAN, Timothy J. and WRIGHTSON, Margaret T., "Solving the Riddle of Tax Reform: party competition and the politics of ideas". *Political Science Quarterly*, Winter, 1990.
- BEDNAR, J., ESKRIDGE, W. N., e FEREJOHN, John. A political theory of federalism, manuscrito, 1996.
- BERENZTEIN, Sergio. "Rebuilding state capacity in contemporary latin america: the politics of taxation in Argentina and Mexico". In: Korzenniewicz, R e W. Smith (eds). *Latin America in the World Economy*, Westport, Greenwood Press, 1996, p. 229-248.
- BIRD, Richard M. "Tax Reform in Latin America": *Latin America Research Review*, v.27, n.1, 1992.
- BOYLAN, Delia M. "Taxation and Transition: The Politics of the 1990 Chilean tax Reform", *Latin American Research Review*, v. 31, n.1, 1996.
- Cadernos PT. "Proposta de Reforma Tributária do PT". Diretório Nacional, Bancada Federal, Câmara dos Deputados, Brasília, outubro/1995
- BRASIL. Comissão Executiva da Reforma Fiscal, 1992, relatório.
- COSTA, Vanda Ribeiro da. A revisão constitucional: reforma ou contra-reforma paper apresentado no XVIII Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu, 23-27 novembro de 1994.
- CUT. 13 Pontos em defesa da previdência social, mimeo, 1992;
- CUT. Análise das propostas de alteração da Constituição federal no que se refere ao modelo de previdência social brasileira, mimeo, 1993;
- CUT. Enfrentar as dificuldades da previdência social brasileira e impedir o processo de privatização do sistema, mimeo, 1993;
- CUT. As reformas necessárias para a manutenção do sistema público, mimeo, 1993.
- CUT. Previdência social: quadro atual e alternativas: diretrizes para as propostas da CUT, mimeo, nov. 1994.
- DAIN, Sulamis. "Visões equivocadas de uma reforma prematura". In: AFFONSO, Rui de Brito A. e SILVA, Pedro Luiz Barros. *Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação*. São Paulo, Ed. UNESP/ FUNDAP, 1995.
- DORNELLES, Francisco. "Cinquenta e quatro impostos", O Globo, 21/03/93.
- DORNELLES, Francisco. "A reforma tributária". O Globo, 17/12/94.

- DORNELLES, Francisco. "O Sistema Tributário Paralelo". mimeo, Brasília, 25/02/96. Emenda à PEC Nº175/95 (Altera a Proposta de Emenda Federal do Executivo Federal). Emenda nº47 de autoria da ABRASF, encaminhada pelo Deputado Roberto Magalhães.
- FEBRABAN. A previdência social no Brasil: diagnóstico e propostas de reforma. MCM consultores associados, 1992; IBMEC.
- FERRERA, Maurizio "Reforming the Reform: The Italian Servizio Sanitario Nazionale in the 1980's", Estudios Working Papers 1991/13, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 1991.
- FIBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos Demográficos.
- FIGUEIREDO, Argelina e Limongi. Fernando "Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional", Revista Brasileira de Ciências Sociais, 29, 1995, pp. 175-200.
- FONELLE Regis e Ramos, Lauro. "Income distribution in Brazil". Pontifícia Universidade Católica, Departamento de Economia, Texto para Discussão No 288, Rio de Janeiro, setembro/1992.
- FRANCO, Gustavo. "A crise fiscal da União: diagnóstico e apontamentos para uma lei das finanças públicas". In: O Plano Real e outros ensaios Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1995, p. 215.
- FARIAS, Fátima Gondim. "O segredo da reforma tributária". Tributação em Revista, ano 4-nº 14, Brasília, outubro e dezembro de 1995.
- FOLHA de São Paulo. "Reforma dos tributos une pela 1ª vez CUT e FIESP", p.1-13 de 07/05/95.
- GAZETA Mercantil.
- HALL, Peter. The Political Power of Economic Ideas, Princeton University Press, 1989.
- HAULY, Luiz Carlos. "Modernizando o Brasil: simplificando o sistema tributário". Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Publicações, Brasília, 1992.
- HAULY, Luiz Carlos. "Proposta de Emenda à Constituição nº47". Câmara dos Deputados, , Brasília, maio/1995.
- HECLO, Hugh. Modern Social Policies in Britain and Sweden, New Haven, Yale University Press, 1974, p. 284 ff;
- Jornal do Aposentado, editado quinzenalmente desde 1993.
- KIEWIET, D. R. e MCCUBBINS, M. , The Logic of Delegation, Michigan University Press, 1989.
- KINGDON, John. Agendas, alternatives and public policies. Boston, Little, Brown and Company, 1984.
- KORPI, Walter. "Economists as Policy Experts and Policy Advocates: On problems of values and objectivity in the welfare state-economic growth

- debate”, paper presented at the Conference on Comparative research on Welfare States in Transition, Wadham College, Oxford, September, 1993.
- LAMOUNIER, Bolívar. A democracia brasileira no final do século 21, Konrad Adenauer Stiftung, Pesquisas n. 5, 1996.
- LINHARES, Edmo Gomes. “A quem interessa acabar com o ISS?”. Tributação em Revista, ano 4, n.12, Brasília, abril a junho de 1995.
- LINO, Luis Alberto, MARCUS R. Câmara, Reforma da Previdência Social: uma análise comparativa das propostas. *Texto para Discussão* n. 330, IPEA, 1994.
- LIPJHART, Arend. Democracies, Yale University Press, 1984.
- MACEDO, Roberto. “Reforma da previdência social: resenha e consolidação de propostas”. In: MPS/CEPAL, *A Reforma da Previdência Social e a Revisão Constitucional*, Brasília, CEPAL, v. 1, 1993, 15-81.
- MEDICI, Andre e AGUNE, Antonio. “Desigualdadee regionais na década de 80: o Brasil não é mais o mesmo?” 18º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, Nov./94.
- MELO, Marcus C. “O jogo das regras: a política da reforma constitucional, 1993-1996”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, no prelo.
- MELO, Marcus André C. de. “A política da escolha constitucional”. mimeo., 1996.
- MELO, Marcus André , B. C. “Democracia neolocalismo e mal estar social: a geometria política da Nova República”. In: Pobreza e Desigualdade Social. Agendas de Políticas Públicas, IUPERJ, Rio de Janeiro, Agosto 1993.
- MELO, Marcus André B. C. de. “Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República”. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, v. 36, n. 1, 1993, p. 119-164.
- MELO, Marcus André. “Ingovernabilidade: desagregando o argumento”. In: VALLADARES, Lícia e PRATES, Magda. Governabilidade e pobreza no Brasil, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995, p. 23-48.
- MELO, Marcus C. “O Jogo das regras: a política da reforma constitucional, 1993-1996”, Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 33, ano 12, fevereiro 1997, p. 63-87.
- MORROW, David, Game Theory for Political Scientists, Princeton University Press.
- NOTÍCIAS FIESP. *Edição especial*, Revisão Constitucional, n. 28, set/93.
- O’DONNELL, Guillermo. “Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais”. Novos Estudos CEBRAP, n. 36, p. 123-146, São Paulo, Julho de 1993.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional*. Campinas, Editora da UNICAMP, 1995.
- ORDERSHOOK, P. e SHVETSOVA, O. “Federalism and Constitutional Design”, Journal of Democracy, v. 8, n. 1997, p. 27-42.

- PANZARINI, Clóvis. “Reforma tributária e vaidades”. Folha de S. Paulo, São Paulo, 17/06/95. PEC Nº175/95. Proposta de Emenda Federal do Executivo Federal.
- Proposta do Partido dos Trabalhadores para a Reforma Constitucional Relativa à Previdência Social, mimeo.
- RODRIGUES FILHO, Celecino. Propostas de reforma da seguridade social: uma visão crítica, *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 9, 1993, p. 101-143; PEC n.175/95. Proposta de Emenda Federal do Executivo Federal.
- PETERS, B. Guy. *The Politics of Taxation: A comparative perspective*. Cambridge, Blackwell, 1991.
- PIANCASTELLI, Marcelo e Fernando Perobelli. ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal, *Texto para Discussão* n. 402, Brasília, IPEA, 1996.
- PINHEIRO, Armando C. “Os fundos de pensão e o financiamento do desenvolvimento: o papel do BNDES”, *Revista do BNDES*, 1, n. 2, 1994, p. 47-76, 1994.
- PINHEIRO, Vinicius C. Inflação, poder e processo orçamentário no Brasil 1988-1993, ENAP, 1995.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio (org.). *O Sistema Tributário na Nova Constituição: da crise financeira às perspectivas com o novo sistema*. Brasília, Editora, UnB, 1989.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio. “Estudo analítico dos novos dispositivos constitucionais tributários”. In: PISCITELLI, Roberto Bocaccio (org.). *O Sistema Tributário na Nova Constituição: da crise financeira às perspectivas com o novo sistema*. Brasília, Editora UnB, 1989.
- PONTE, Luiz Roberto. “A proposta de emenda constitucional n. 46/95: modifica o Sistema Tributário Nacional e o Financiamento da Seguridade Social”. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Publicações, Brasília, 1995.
- QUADROS, Waldemir Luis. “A tributação indireta no Brasil”. In : AFFONSO, Rui de Brito A. e SILVA, Pedro Luiz Barros. *Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação*, São Paulo, Ed. UNESP/ FUNDAP, 1995.
- REIS, Fabio W., “Consolidação democrática e construção do Estado: notas introdutórias e uma tese”. In: REIS, Fabio W. e O’DONNEL, G. (Orgs.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*, São Paulo, Vértice, 1988.
- REIS, Fábio Wanderley. “Cidadania, mercado e sociedade civil”. In : Diniz, Eli & LOPES, José S. L. & PRADI, Reginaldo (orgs.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo, ANPOCS/IPEA/HUCITEC, 1994.
- Relatório da CPI da Previdência Social (Relatório n. 5, 1991-CN), *Diário do Congresso Nacional*, 12/06/1991, 1825-1840.
- REZENDE, Fernando. “O processo da reforma tributária”, Texto para Discussão n. 396, IPEA, Brasília, 1996a.

- REZENDE, Fernando. “Propostas de reforma do sistema tributário nacional”, Texto para Discussão n. 420, IPEA, Brasília, 1996a.
- ROSA, José Rui G. “Impacto financeiro da reforma tributária nos recursos disponíveis da União, estados e municípios. In: PISCITELLI, Roberto Bocaccio (org.). *O Sistema Tributário na nova Constituição*; da crise financeira às perspectivas com o novo sistema. Brasília Editora, UnB, 1989.
- ROSE, Richard e KARRAN, T. *Taxation by Political Inertia*, Londres, Mc Millan, 1986.
- RIANI, Flávio. “As Mudanças dos tributos em 1988”. *Revista do Legislativo*, n. 10, Belo Horizonte, abr./jun., 1995.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da Desordem*, Rocco, Rio de Janeiro, 1993.
- SANTOS, M. H. Castro; RUA, M^a das Graças e Machado E., (1993). Interesses sociais, poderes constituídos na política fiscal e tributária dos governos Collor e Itamar Franco, UnB, 1993.
- SCHNEIDER, Ben Ross. Collective action, the state, and business politics in Brazil and Mexico. Paper apresentado no Seminário The Challenge of Democracy in Latin America: Rethinking State/society Relations Rio de Janeiro, 4-6 outubro, 1995.
- SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Ministério da Fazenda, Escola de Administração Fazendária. *Sistema tributário: características gerais, tendências internacionais e administração*. Brasília, 1994.
- SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Ministério da Fazenda. “Propostas de reforma tributária apresentadas ao Congresso Nacional — Consolidação-1993/94”, Coordenação Geral de Estudos Econômicos-Tributários-COGET, Brasília, mimeo., agosto/1994.
- SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Ministério da Fazenda. Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários. “*Consolidação de Propostas de Reforma Tributária: estudo analítico de propostas de revisão constitucional*”. Brasília, mimeo., 1996.
- SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Ministério da Fazenda, Escola de Administração Fazendária. “Um perfil da administração tributária nacional”. Brasília, julho de 1995.
- SILVA, Mário Tinoco. “A reforma tributária do ponto de vista dos estados e do Distrito Federal”. *Tributação em Revista*, ano 4, n. 14, Brasília, out./dez. 1995.
- SILVA, Pedro Luis Barros e. Limites e obstáculos à reforma do Estado no Brasil. A experiência da previdência social na Nova República, Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 1992.
- SOLA, Lourdes. Estado, regime fiscal e ordem monetária, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, out., 1995, p. 29-59.

- WEAVER, R. Kent e Bert Rockman (orgs.). Do institutions matter? Government capabilities in the US and abroad, Washington, Brookings Institution, 1993.
- STEINMO, Sven. Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State, New Haven, Yale University Press, 1993.
- STEPAN, Alfred. Toward a new comparative analysis of democracy and federalism, paper for the Conference Democracy and Federalism, Oxford University, June, 1997.
- TREISMAN, Daniel. Crises and Stability in Federal States: a game-theoretic analysis, Harvard University, mimeo, 1996.
- UNAFISCO SINDICAL. "A pseudo-reforma tributária do governo". *AFTN Notícias*, Ano III, n. 67, Brasília, 04/09/95.
- VELLOSO, Raul. "Origens e dimensões da crise fiscal brasileira, *Estudos Econômicos*, v. 23, p. 17-34, 1993.
- _____. "Rigidez orçamentária da União", In: VELLOSO, João Paulo R. (ed), *Brasil: a superação da crise*. São Paulo, Nobel, 1993.
- VERSANO, Ricardo. *A tributação do comércio interestadual: ICMS atual versus ICMS partilhado*. IPEA, mim. Brasília, 1995.
- WEIR, Margareth. "Ideas and the politics of Bounded Rationality", In: S. STEINMO, K. Thelen and F. Longstreth, *Structuring politics. historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge University Press, 1992.

Lista de entrevistados

- Antônio Augusto de Almeida Prado, presidente da Associação Brasileira do Orçamento Público — ABOP.
- Álvaro Solon de França, presidente da Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias — ANFIP.
- Ariosvaldo Mattos Filho. Presidente da Comissão Especial de Reforma Fiscal — CERF, na administração Collor de Mello.
- Aristófares Holanda, assessor técnico do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional — Unafisco/Sindifisco.
- Celecino Carvalho, assessor especial do ministro da Previdência e Assistência Social — MPAS.
- Celso Daniel, deputado (PT - SP), co-autor da Emenda da Reforma Tributária do PT.
- Domingos Travesso, presidente do Movimento dos Servidores Aposentados do Serviço Público — MOSAP.
- Eduardo Jorge, deputado (PT - SP), membro da Comissão Especial da Reforma da Previdência Social — CERPS da Câmara dos Deputados.
- Egídio Pinheiro (PSDB, RS), ex-sindicalista, ex-vice-presidente da CONTAG.
- Everardo Maciel, Secretário da Receita Federal.
- Euler Ribeiro, deputado (PMDB -AM), primeiro relator da emenda constitucional da reforma da Previdência Social.
- Fernando Pimentel, presidente da Associação Brasileira de Secretários de Finanças das Capitais — ABRASF.
- Francisco Dornelles (PFL-RJ), ministro de Estado da Indústria e Comércio; ex-secretário da Receita Federal.
- Humberto Costa, deputado (PT- PE), membro da Comissão Especial da Reforma da Previdência Social — CERPS da Câmara dos Deputados.
- Jair Soares, deputado (PFL-RS) presidente da Comissão Especial da Reforma da Previdência Social — CERPS da Câmara dos Deputados; ex-ministro da Previdência e Assistência Social.
- José Alves de Sena, presidente do Sindicato Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle do Ministério da Fazenda — Unacon/Sinatecic.
- José Genoíno, deputado (PT- SP), membro da Comissão Especial da Previdência Social — CEPS da Câmara dos Deputados.

José Rui Gonçalves Rosa, ex-auditor fiscal do Tesouro Nacional e consultor da Secretaria de Política Econômica — SPE/MF.

Luis Carlos Haully, deputado (PSDB-SP), vice-líder do governo no Congresso Nacional.

Maria Lúcia de Santana Braga, assistente técnico do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar — DIAP.

Manuel Castro, deputado (PFL- BA), presidente da Comissão de Tributação e Finanças— CTF da Câmara dos Deputados.

Mauro Boguea, ex-coordenador do Coordenação de Estudos Técnicos, da Secretaria da Receita Federal — CET/SRF.

Mussa Demes, deputado (PFL-PI), relator da Comissão Especial da Emenda Constitucional da Reforma Tributária — CEECRT, da Câmara dos Deputados.

Nelson Pessuto, presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional — Unafisco/Sindifisco.

Osires Lopes Filho, ex-secretário da Receita Federal — SRF.

Paulo Ramos Filho, presidente da Escola de Administração Fazendária — ESAF.

Rui Altenfelder, vice-presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo — FIESP; ex-coordenador de assuntos legislativos da Confederação Nacional da Indústria — CNI.

Vitor Vieira dos Santos, presidente da Federação Mineira das Associações Microrregionais de Municípios.

Welson Gasparinni, (PMDB-SP), presidente da Associação Brasileira dos Municípios — ABM.

Lista de siglas

ABIMAQ — Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos
ABM — Associação Brasileira de Municípios
Abrapp — Associação Brasileira das Entidades Privadas de Previdência Privada
Abrasf — Associação Brasileira de Secretários de Finanças das Capitais
Acorde — Ação Coordenada Empresarial
Anapp — Associação Nacional das Entidades de Previdência Privada
Anfip — Associação Nacional dos Fiscais da Previdência
AMAMM — Associação Mineira de Associações Microrregionais de Municípios
ANPOCS — Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
COFINS — Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (taxa destinada ao MF)
Cobap — Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas
CNPS — Conselho Nacional de Previdência Social
CNSS — Comissão de Seguridade Social e Família, da Câmara dos Deputados; Comissão Permanente
Contag — Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPI — Comissão Parlamentar de Inquérito, do Congresso Nacional; Comissão temporária
CCJ — Comissão de Constituição e Justiça, da Câmara dos Deputados; Comissão permanente
CFFC — Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara
Confaz — Conselho Nacional de Política Fazendária
CERF — Comissão Executiva da Reforma Fiscal
CPMF — Contribuição Provisória de Movimentação Financeira
CGT — Central Geral dos Trabalhadores
CUT — Central Única dos Trabalhadores
Coget — Coordenação Geral de Estudos Tributários
CNI — Confederação Nacional da Indústria
CSN — Companhia Siderúrgica Nacional
CESPB — Comissão Especial do Sistema Previdenciário Brasileiro
Cebrap — Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

EPU — Encargos previdenciários da União
Febraban — Federação Brasileira das Associações de Bancos
FIESP — Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIPE/PROSEG — Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas/USP
FIBGE — Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FEF — Fundo de Estabilização Fiscal
FSE — Fundo Social de Emergência
Finsocial — Fundo de Investimento Social (substituído pelo Cofins)
Fenafisp — Federação Nacional dos Sindicatos dos Fiscais da Previdência
IPMF — Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IBMEC — Instituto Brasileiro de Mercados de Capital
IPC — Instituto de Previdência dos Congressistas
IPI — Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPJ — Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas
IVA — Imposto sobre valor agregado
IEDI — Instituto de Estudos de Desenvolvimento Industrial
INAE — Instituto Nacional de Altos Estudos
ISS — Imposto sobre Serviços
IPEA — Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
Mosap — Movimento dos Servidores Aposentados do Serviço Público
MP — Medida Provisória
NEPP/Unicamp — Núcleo de Políticas Públicas, da Universidade Estadual de Campinas
PEC — Proposta de Emenda Constitucional
PIS/PASEP — Programa de Integração Social/ Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público
PL — Projeto de Lei
PNBE — Pensamento Nacional de Base Empresarial
PER — Proposta de Emenda Revisional
Previ — Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
SIMPI — Sindicato da Micro e Pequena Empresa
Sindifisco — ver Unafisco
SM — Salário Mínimo
SPC — Secretaria da Previdência Complementar
SRF — Secretaria da Receita Federal
SUS — Sistema Único de Saúde
TCU — Tribunal de Contas da União
Unafisco /Sindifisco — Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional

Cadernos ENAP

Números publicados

1. Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos
Técnicos da ENAP e colaboradores
2. Cultura e memória na Administração Pública brasileira
Iveraldo Lucena e outros
3. Gestão municipal e revisão constitucional
Luíza Erundina de Souza e outros
4. A questão social no Brasil
Marcos Torres de Oliveira e outros
5. Recursos humanos no setor público
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros
6. Planejamento e orçamento
Fábio Chaves Holanda e outros
7. Reforma do Estado
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros
8. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil
Luciano Martins
9. Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina
Manfred Nitsch
Helmut Schwarzer
10. O Impacto do modelo gerencial na administração pública
Fernando Luiz Abrucio
11. A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação
Pedro César Lima de Farias

12. Normas de conduta para a vida pública
Lord Nolan
13. Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha,
Canadá, Reino Unido e Estados Unidos
Samuel Huseman & Emili Sullà e outros
14. Gerência de recursos humanos no setor público:
lições da reforma em países desenvolvidos
Barbara Nunberg